

**MASTER IN ISTITUZIONI PARLAMENTARI EUROPEE "MARIO  
GALIZIA" PER CONSULENTI D'ASSEMBLEA**

**UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"**



**Fondazione  
Paolo Galizia - Storia e Libertà**

**V. ATRIPALDI**

**La scelta dei candidati nei sistemi  
elettorali: designazione dei partiti e  
libertà di scelta degli elettori**

---

Roma - Sala del Cenacolo di Vicolo Valdina  
Camera dei deputati

## **LA SCELTA DEI CANDIDATI NEI SISTEMI ELETTORALI: DESIGNAZIONE DEI PARTITI E LIBERTÀ DI SCELTA DEGLI ELETTORI**

**di Vincenzo Atripaldi**

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. — 2. La funzione del partito politico. L'esigenza di una scelta che vada verso la sua pubblicizzazione. — 3. Quale disciplina per la presentazione delle liste dei candidati.

### **1. Introduzione**

Il tema sta riacquistando in questi ultimi tempi una evidente attualità. E ciò per due ragioni. In primo luogo emergono con maggiore rilievo le sollecitazioni provenienti dalle diverse proposte di legge, recentemente presentate per una più ampia attuazione dell'art. 49 Cost. <sup>(1)</sup>, iniziative che ben si inseriscono in quel processo che il Parlamento

---

<sup>1)</sup> Si fa riferimento soprattutto alle proposte dell'On. Lorenzo Guerini e dei Sen. Ugo Spalletti e Luis Alberto Orellana. La prima (atto Camera 3147) *"Modifiche al D.L. 28 dicembre 2013 n.149, convertito con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014 n.13 e al T.U. di cui al D.P.R. 30 marzo 1957 n.361, per l'attuazione dell'art.49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei Partiti. Delega al Governo per l'adozione di un T.U. delle norme riguardanti la disciplina dei partiti"*.

La seconda (Atto Senato n.1852) *"Disciplina dei Partiti in attuazione dell'art.49 della Costituzione. Delega al Governo per l'adozione di un D.Lgs. di riordino delle disposizioni riguardanti i partiti politici"*. Si tratta in sostanza di un progetto che riproduce l'Atto del Senato 1938 *"Disposizioni per l'attuazione dell'art.49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per la Adozione di un T.U. riguardante la disciplina dei partiti"*.

aveva già avviato con la Legge n.46/2012 .Un processo di riforma che ha riguardato innanzitutto il sistema di finanziamento dei partiti, affiancando al sistema dei rimborsi il cofinanziamento della Stato.

L'istanza innovativa, di seguito, è stata implementata dalla Legge 21 febbraio 2014 n.13 che ha convertito il D.L. n.149/2013 chiamato ad abolire il finanziamento pubblico diretto dei partiti, ma soprattutto ad introdurre nuove norme in tema di controllo dei partiti.

Partendo dalla legge n.46/2012 e dal D.L. n.149/2013, l'ordinamento ha istituito una Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza ed il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, con il compito di effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti dei partiti, secondo le modalità ivi stabilite (2).

In secondo luogo il tema resta l'occasione per dare una serie di risposte ai diversi problemi riguardanti la configurazione giuridica del partito considerato come la cerniera tra società civile, politica ed istituzione. Una prospettiva, quest'ultima, finalizzata anche a verificare se il partito vada riconosciuto solo come espressione della libertà di associazione ovvero anche come centro di funzioni costituzionali.

Si è quindi in presenza di esigenze e di priorità che sono state sempre prese in considerazione da Costantino Mortati. Infatti la maggior parte dei Saggi da lui dedicati alle forze politiche organizzate nello Stato di massa, ha avuto al centro della riflessione il procedimento di designazione dei candidati alle cariche pubbliche con la consapevolezza che "la più importante prova dell'attitudine del regime democratico a reggere uno Stato consiste nella sua capacità di formazione delle *élites*" (3).

È da qui che nell'analisi del Mortati nasce l'esigenza di giungere ad una configurazione giuridica del partito politico, cogliendone i caratteri fondamentali, in quanto non è

---

La terza (atto Senato S 1933) "Disposizioni in materia di partiti politici per la piena attuazione dell'art. 49 della Costituzione."

2) Il dato normativo prevede, fra l'altro: 1) l'adozione da parte dei partiti politici di statuti recanti necessari elementi procedurali e sostanziali che garantiscano la democrazia interna e consentano di avvalersi dei benefici; 2) l'istituzione del registro nazionale dei partiti politici che possono accedere ai benefici previsti dalla legge, consultabile dal *sito internet del Parlamento*; 3) l'estensione delle funzioni di controllo della Commissione di garanzia anche al rispetto delle prescrizioni sul contenuto statutario e sulla trasparenza; 4) l'esigenza di assicurare la trasparenza e l'accesso alle informazioni relative al proprio assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci.

3) Così C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti*, in *Quaderni di ricerca*, S. I., 1949 ora in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2, 2015, p.14.

sufficiente limitarsi a valutare esclusivamente scelte normative riguardanti, fra l'altro, l'individuazione dei candidati, la formazione delle liste, il finanziamento dei partiti, il rimborso delle loro spese elettorali.

C'è la convinzione che il partito deve "farsi interprete e attuare l'interesse generale della intera collettività" (4) e "consentire l'influsso costante e consapevole della pubblica opinione nella direzione politica dello Stato" (5).

Di qui l'esigenza di individuare le caratteristiche specifiche dei partiti nelle moderne democrazie: la pubblicità, il perseguimento dei principi programmatici di politica generale, la esistenza di un'organizzazione con carattere di stabilità, il ruolo nel sistema rappresentativo.

Ne consegue l'opportunità di verificare se e in quale misura sia realizzabile un'ipotesi di regolazione pubblicistica del partito, trattandosi di una di quelle "zone grigie" del diritto costituzionale nelle quali il rapporto tra diritto e politica è decisamente più intenso.

Si è quindi in presenza di una impostazione che, ancora una volta, fa emergere la posizione avuta da Costantino Mortati nella giuspubblicistica italiana. La piena convinzione della esigenza di superare il metodo orlandiano, la consapevolezza del ruolo che le masse andavano assumendo nella società e quindi nelle istituzioni statali, l'opportunità o meglio la necessità di cogliere le interconnessioni tra politica e diritto, quello codificato nei principi e nei valori costituzionali sostenuti dalla forza o dalle forze che legittimano l'ordinamento, la prospettiva, in ultima analisi, di giuridicizzare il politico (6).

---

4) Cfr. C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti*, cit., p. 1.

5) Cfr. C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti*, cit., p. 6.

6) Per una valutazione delle riflessioni espresse nel testo si rinvia ai contributi, fra gli altri, di M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico F. Serafini*, 1963, n.1-2, p. 3 e ss.; *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, F. Lanchester (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1989 (con i contributi di G. Zagrebelsky, F. Bruno, S. Merlini, V. Carusi, A. Pizzorusso, S. Bartole); M. Galizia - P. Grossi, *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano 1990 (con interventi di M. Fioravanti, G. Amato, P. Ridola, U. De Siervo, S. Cassese); G. P. Calabrò, *Potere costituente e teoria dei valori: la filosofia giuridica di Costantino Mortati*, Lungro, Marco, 1997; M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrina dello Stato e Costituzione fra Otto e Novecento*, 2 vol., Milano, Giuffrè, 2001; *Costantino Mortati e il lavoro nella Costituzione: una rilettura, Atti della giornata di studio*, Siena 31 gennaio 2003, L. Gaeta (a cura di), Milano, Giuffrè, 2005; M. Brigaglia, *La teoria del diritto di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2006; *Forme di Stato e forme di governo. Nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, M. Galizia (a cura di), Milano, Giuffrè, 2007; F. Lanchester, *La costituzione fra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011; F. Lanchester, *Costantino Mortati*, in *Il contributo italiano alla storia del Pensiero*, Diritto, 2012, Istituto della Enciclopedia Treccani, Roma, 2012.

## **2. La funzione del partito politico. L'esigenza di una scelta che vada verso la sua pubblicizzazione**

Per cogliere il significativo percorso dell'A. in riferimento alla discussione sulle ipotesi di regolazione del partito politico e specificamente della fase relativa alla scelta dei candidati, è necessario far riferimento alla sua ampia produzione, quella non solo saggistica.

A parte le opere principali (L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano e la Costituzione in senso materiale), Mortati si era interessato in modo specifico del partito politico nel Saggio "Sulla posizione del partito nello Stato", ma soprattutto in quello "Concetto e funzione dei partiti politici" pubblicato nei Quaderni di ricerca del 1949, con il quale chiude il dibattito costituente nel quale si era decisamente impegnato. Appartengono a questa fase "La relazione illustrativa dello schema di progetto per la disciplina della presentazione delle liste di candidati" e i diversi interventi tenuti in sede di Commissione Forti e di Assemblea costituente.

Vero è che già nel contributo "La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge, pubblicato nel 1935, Mortati aveva intravisto nel partito il fondamento degli assetti istituzionali (7).

Ai fini dell'indagine che si svolge acquista un particolare rilievo la relazione correlata al progetto per la presentazione delle liste di candidati, progetto presentato alla Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente, istituita con decreto ministeriale del 31 Agosto 1945 (8).

---

7) Cfr. C. Mortati, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, Roma ed. provv. Regia Un. Roma, 1935, ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, II, 1972, pp. 584 ss.

Peraltro si è in presenza di una convinzione che era stata già manifestata dal Mortati, allorché, appena diciannovenne, in uno Scritto del 1910 "Agli operai calabresi", evidenziò il suo interesse sul diritto di associazione e quindi sul partito e sul sindacato. Sul punto cfr. F. Lanchester, *Mortati e la "legislatura costituente"*, introduzione generale al Convegno, *Costantino Mortati: Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Roma 14 dicembre 2015, p. 6.

8) Cfr. Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente*, Stab. Tip. U.E.S.I.S.A., Roma, 1945. Il volume è strutturato in quattro parti: *Relazione della Commissione. Relazione di minoranza. Verbali delle sedute ed allegati. Schema di legge*. Il progetto approvato dalla Commissione, ricevuto l'assenso della Commissione Alleata di controllo, salvo il suggerimento di modifiche marginali, fu approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 ottobre 1945 e, dopo il parere della Consulta nazionale, divenne il Decreto Legislativo Luogotenenziale 10 marzo 1946 n. 74.

Il progetto di Mortati non fu esaminato dalla Commissione che aveva deliberato di consentire la piena libertà nella presentazione delle liste, ma fu pubblicato negli Atti “in quanto è il risultato di uno studio personale utile” (9).

Appare opportuno evidenziare alcuni aspetti della Relazione che enunciano dati fondamentali delle tesi sostenute da Costantino Mortati prima di entrare nel merito delle procedure previste per l’elaborazione delle liste.

Innanzitutto la convinzione che il sistema elettorale “ha come suo compito specifico di sostituire alla rappresentanza atomistica di individui quella organica di gruppi e, quindi, mentre attribuisce agli elettori un compito non di mera scelta di persone, ma altresì di designazione di programmi politici, presuppone (...) di un’organizzazione,

---

9) Cfr. Schema di un progetto presentato dal Commissario Mortati per la disciplina del procedimento di scelta dei candidati nella elezione dei deputati per la Costituente in Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione*, cit., allegato al verbale n. 17, p. 140 e ss.

Malgrado ciò il ruolo di Mortati nella Commissione risulta quanto mai attivo. In modo particolare va segnalato il suo intervento inteso ad ottenere che fosse sancito l’obbligo giuridico all’esercizio di voto e fossero stabilite sanzioni a carico degli inadempienti.

La sua proposta non fu accolta in quanto la Commissione ritenne che non si dovesse stabilire un obbligo giuridico di prestazione del voto.

Restano comunque rilevanti le sue argomentazioni tese a sostenere la sua istanza. La natura del corpo elettorale, come un organo collegiale dello Stato al quale viene imposto un quorum implica la necessità di qualificare giuridicamente il voto come un dovere sociale. Pertanto lo Stato ha il diritto e il dovere di disciplinare la obbligatorietà e di prevedere le eventuali sanzioni.

Cfr., a tal fine, lo schema di provvedimento presentato dal Mortati, relativo alla obbligatorietà della partecipazione alla elezione per la Costituente pubblicato con una relazione illustrativa in Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione*, cit., allegato al verbale n. 4, p. 47 e ss.

La lettura di questa relazione offre alcuni spunti di riflessioni che confermano le valutazioni già espresse nel testo sulla configurazione che, secondo Mortati, il popolo andava assumendo nella gestione della cosa pubblica e nella realizzazione della democrazia.

“La democrazia, elevando il popolo ad organo di suprema decisione politica, reca con sé la tendenza alla estensione dei diritti politici al maggior numero dei cittadini ed esige, per il suo regolare funzionamento, l’effettiva partecipazione di questi alla vita dello Stato.

Un’astensione da tale partecipazione, che fosse diffusa in larghi ceti e persistente, non potrebbe essere tollerata positivamente, sembrando invece necessario accertare se essa sia invincibile e radicale (...) o se invece non sia suscettibile di correzione e di progressiva eliminazione attraverso l’impiego di mezzi atti ad indurre la persuasione della importanza della funzione stessa e della necessità del loro adempimento”.

Spetta quindi al legislatore di dar vita ad un’azione propulsiva ed educativa, ma anche “il dovere di compiere i tentativi ed usare i mezzi a sua disposizione per giungere ad una modificazione” di questa situazione.

“L’imposizione dell’obbligo del voto rientra in quest’ordine di misure tendenti a sondare la suscettibilità di elevamento dei cittadini, e può farsi rientrare tra le espressioni più significative del passaggio dalla concezione liberistica a quella che attribuisce allo Stato una funzione attiva di intervento e di promovimento delle condizioni idonee a raggiungere il miglior rendimento delle istituzioni democratiche”

Sulla base di queste considerazioni, Mortati ritiene che “l’introduzione del voto obbligatorio deve essere accompagnata (...), oltre che da un’opera di persuasione e di educazione, da svolgere prevalentemente dai partiti ma anche dallo Stato, attraverso i suoi istituti di introduzione, da misure che assicurino nel modo più rigoroso l’ordine pubblico e la libertà di voto, da facilitazioni di ogni genere per rendere più agevole l’adempimento del dovere elettorale; (...) e infine dallo stesso congegno della legge elettorale che assicuri alla rappresentanza di porsi come la più fedele espressione della volontà del corpo elettorale”.

promossa dal bisogno di dare espressione al pensiero politico del popolo. Organizzazione che deve rivelare la sua esistenza ed esplicitare una delle sue funzioni più rilevanti proprio al momento della formazione delle liste, poiché sono appunto tali liste che devono formare i punti di confluenza, i centri efficienti di polarizzazione delle tendenze e degli interessi diffusi nella società, ed offrire i mezzi di espressione delle convinzioni politiche di ogni cittadino attivo” (10).

Appare quindi evidente l’esigenza del partito, in quanto gruppo presentatore, “di imprimere alla lista una fisionomia non solo corrispondente agli orientamenti politici da esso rappresentati” ma altresì di valutare le “capacità personali ritenute più idonee a realizzare i medesimi”. Nel contempo, pur considerando “utile attribuire all’elettore di sindacare, almeno in certi limiti, quest’ultima valutazione attraverso l’espressione di una preferenza per l’uno anziché per l’altro dei candidati proposti”, si deve essere consapevoli che le tecniche utilizzate appaiono insufficienti in quanto affidano “all’elettore isolato di esprimere il suo giudizio sul candidato dopo che la candidatura è stata posta e di eliminare ogni possibilità di valutazione delle qualità personali del candidato, in relazione al compito che gli si vuole affidare, attraverso una congrua discussione ed un apposito contraddittorio”.

Per “rendere più efficiente e consapevole l’intervento dell’elettore” il mezzo più idoneo è “quello di rendere giuridicamente rilevante, attraverso un’apposita regolamentazione, il procedimento di formazione delle liste”. Pertanto il partito al quale viene imputata la possibilità di presentare le liste, deve disciplinare con norme interne (la cui osservanza deve esse controllata dallo Stato) la fase formativa delle liste stesse, in modo da garantire che essa rispecchi la volontà degli iscritti, e quindi avvenga con il rispetto di forme democratiche di designazione dal basso” (11).

Una linea interpretativa che viene successivamente ribadita e rinforzata in sede di Commissione Forti, allorché a Costantino Mortati viene affidata dalla prima Sottocommissione, competente in tema di problemi costituzionali, la relazione sui

---

<sup>10)</sup> Cfr. C. Mortati, *Relazione illustrativa dello schema di progetto per la disciplina del procedimento di scelta dei candidati nella elezione dei Deputati per la Costituente*, cit. p. 143

<sup>11)</sup> Cfr. C. Mortati, *Relazione illustrativa dello schema di progetto per la disciplina della presentazione delle liste di candidati*, in Ministero della Costituente, *Atti della Commissione*, cit., pp.144 e ss.

diritti subiettivi pubblici”<sup>12</sup>, il cui contenuto è decisamente arricchito successivamente dalle sollecitazioni provenienti dal dibattito (<sup>13</sup>).

In questa occasione, dopo aver riconosciuto il partito come espressione della libertà di associazione (<sup>14</sup>), si evidenzia il problema “di porre una disciplina del diritto al riconoscimento” del partito cui si riteneva di affidare “non solo nella fase di formazione di altri organi, ma anche nella stessa gestione dello Stato, alla quale il partito di maggioranza conferisce la propria ideologia, i propri uomini, e nella quale assicura l’unità di direzione politica al di sopra della separazione dei poteri” (<sup>15</sup>).

A tal fine Mortati, attraverso un’analisi comparatistica, indica i casi in cui si è scelta “una regolamentazione dei partiti, che, in vista precisamente dei compiti pubblicistici che essi sono venuti ad assumere, si propongono di garantire l’assolvimento di questi in modo conforme al pubblico interesse” (<sup>16</sup>).

Alla fine del suo itinerario Mortati presentò una proposta normativa, tesa a condizionare il riconoscimento solo a quei partiti che “rendono pubblici i loro statuti e

---

<sup>12</sup>) Cfr. C. Mortati, *Relazione preliminare sul tema: “Sui diritti subiettivi politici”*, in *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato”*, G. D’Alessio (cura di), Bologna, Società editrice il Mulino, 1979, pp. 335 e ss.

La relazione prima di affrontare il tema riguardante il regime dei partiti, esamina una serie di problematiche che erano state, per la maggior parte, oggetto di riflessione nel corso del dibattito dinanzi alla Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l’Assemblea costituente.

Innanzitutto la relazione classifica i diritti secondo che riguardino: a) la partecipazione alla nomina alle cariche elettive e alle decisioni affidate al corpo elettorale; b) i diritti relativi alla procedura elettorale; c) il diritto all’autonomia degli enti pubblici; d) il diritto di petizione; e) il diritto a far valere la responsabilità dei pubblici funzionari; f) il diritto di ammissione alle cariche pubbliche, o al riconoscimento a favore di dati enti di una posizione pubblicistica.

In questo contesto Mortati, fra l’altro, pone l’esigenza di una disciplina diretta a garantire il diritto di voto ed individua i punti fondamentali di questa disciplina: a) l’età che è conveniente non abbassare al di sotto di quella richiesta per ottenere la qualità di maggiorenne nei rapporti civili; b) l’uguaglianza dei sessi; c) la libertà e segretezza della manifestazione di volontà richiesta; d) l’esclusione di limiti non dipendenti da incapacità naturali; e) la personalità e l’uguaglianza del voto.

<sup>13</sup>) Il dibattito sulla Relazione Mortati si sviluppa nelle sedute del 20 marzo, del 28 marzo, del 16 aprile, 26 aprile del 1946. A tal fine cfr. *Alle origini della Costituzione italiana*, G. D’Alessio (a cura di), cit., verbale 19, p. 311 e ss.; verbale 20, pp. 349 e ss.; verbale 25, pp. 437 e ss.; verbale 26, pp. 447 e ss.

<sup>14</sup>) Il collegamento tra il partito e la libertà di associazione impose alla sottocommissione di individuare la tipologia delle associazioni consentite e di approvare, dopo ampio dibattito, il seguente testo:

“1° È a tutti garantita senza che occorra autorizzazione preventiva la libertà di costituire associazioni le quali si propongano fini considerati leciti per i singoli ai sensi della legge penale.

2° Non sono consentite le associazioni le quali non depositano i loro statuti e quelle che abbiano organizzazioni a carattere militare.

3° La legge nel regolare tale materia dovrà disporre l’intervento della autorità giudiziaria per quanto riguarda l’accertamento delle condizioni per l’esercizio del diritto di associazione e l’applicazione delle relative sanzioni.”

Cfr. sul punto *Alle origini della Costituzione italiana*, G. D’Alessio (a cura di), cit., pp. 349 e ss.

<sup>15</sup> Cfr. C. Mortati, *Relazione preliminare sul tema: “Sui diritti subiettivi politici”*, cit., p. 343.

<sup>16</sup>) Cfr. C. Mortati, *Relazione preliminare sul tema: “Sui diritti subiettivi politici”*, cit., p. 343.

bilanci e si sottopongano al controllo di apposito organo giurisdizionale, diretto allo scopo di assicurare l'osservanza di un metodo democratico di organizzazione e di funzionamento, ed il rispetto degli uguali diritti spettanti alle altre organizzazioni aventi finalità politiche" (17).

Questa proposta, sopportata da un'analisi quanto mai lucida, tesa a dimostrare l'opportunità di subordinare la imputazione ai partiti del compito di svolgere funzioni pubblicistiche ad un riconoscimento e all'accertamento di certe condizioni, non fu accolta dalla maggioranza della Sottocommissione (18).

Neppure allorché la discussione è condotta sul punto specifico riguardante il momento della formazione delle liste le istanze furono accolte in quanto si riteneva che qualsiasi forma di controllo comunque esercitata sarebbe stata "contraria al principio di libertà di associazione che la nuova Costituzione dovrà instaurare e fare rispettare" (19).

Pertanto fu respinto l'o.d.g. così formulato: "I partiti ammissibili all'esercizio di funzioni pubbliche da determinarsi con legge, debbono avere costituzione democratica" (20).

Alla fine di questo itinerario finalizzato ad individuare il ruolo svolto da Costantino Mortati durante i lavori della Commissione Forti, al fine di evidenziare, ancora di più, gli aspetti "predittivi" della riflessione scientifica del costituzionalista calabrese, appare opportuno riportare alcune sue considerazioni espresse durante il dibattito. L'ipotesi di un intervento dello Stato per disciplinare alcuni aspetti dell'attività dei partiti è ritenuto opportuno *"non ai fini di comprimere quella spontaneità di formazione di funzionamento di queste associazioni, ma semplicemente per assicurare che queste associazioni siano organizzate in modo da adempiere a quei fini che debbono assolvere in uno Stato democratico. È constatazione diffusa che il Parlamento è venuto a perdere la*

---

17) Cfr. C. Mortati, *Relazione preliminare sul tema: "Sui diritti subiettivi politici"*, cit., p. 345.

18) Secondo il commissario Leopoldo Piccardi "in un Paese come l'Italia che ha riacquisito le libertà democratiche da così poco tempo, dove i partiti politici sono tutt'ora in via di formazione, dove non esiste ancora una e propria tradizione di partito, non si possa sancire un principio che intenda regolare la vita dei partiti; una regolamentazione potrà aversi solo dopo che si sarà già svolta una certa storia delle istituzioni e dei partiti. Intervenire in una fase iniziale potrebbe essere imprudente." Cfr. sul punto G. D'Alessio (a cura), *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 439.

19) Così il commissario Luigi Pepe durante il dibattito del 16 aprile 1946. Cfr., a tal fine, *Alle origini della Costituzione italiana*, G. D'Alessio (a cura di), cit., p. 441.

20) Cfr. *Alle origini della Costituzione italiana*, G. D'Alessio (a cura di), cit., p. 444.

*funzione che aveva prima, di diretta formazione di decisioni politiche, che incerto modo sono state assunte in via di fatto dai partiti, poiché il Parlamento è retrocesso a funzioni di esecutore e di svolgimento dell'indirizzo già espresso dal corpo elettorale.”* <sup>(21)</sup>.

Durante i lavori della Costituente, intervenne esclusivamente nel dibattito in Assemblea, in quanto non faceva parte della prima sottocommissione alla quale era stata attribuita la disciplina delle libertà politiche. Comunque in quella sede, l'On. Basso che ha contribuito sostanzialmente alla stesura dell'art. 49 Cost., propose una seconda norma al fine di riconoscere ai partiti funzioni costituzionali, ritenendo tale, ad esempio, la presentazione delle liste elettorali.

La proposta suscitò un certo interesse e consentì l'approvazione di un o.d.g. presentato dall'on. Dossetti:

“La prima sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e delle attribuzioni ad essi di compiti costituzionali.

Rinvia ad un esame comune con la seconda sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità”.

---

<sup>21)</sup> L'intervento di Mortati è stato svolto nella seduta del 16 aprile 1946 della Commissione Forti. Cfr., a tal fine, cfr. *Alle origini della Costituzione italiana*, G. D'Alessio (a cura di), cit., p. 438.

Ne consegue, secondo il Mortati, l'opportunità di “assicurarsi che questi enti funzionino in modo da realizzare la volontà popolare e se per ciò lo Stato debba intervenire così da ottenere che l'ordinamento interno dei partiti sia democratico”.

L'A. altresì ritiene che l'esigenza manifestata da qualche parte di regolamentare la pubblicità dei bilanci e delle fonti di entrate, sia quanto mai opportuna ma non sufficiente soprattutto “nelle fasi di non computa maturità politica specie per quel che riguarda il comportamento democratico delle funzioni dei partiti”.

Comunque, con questo, il Mortati riconosce anche l'importanza della regolamentazione in tema di pubblicità dei bilanci e delle fonti di entrate in quanto con questa regolamentazione si afferma “il principio che in democrazia ci deve essere una pubblicità piena e la possibilità per coloro che aderiscono ai partiti di conoscere le fonti di entrata e il modo col quale questi enti fanno fronte alle loro esigenze. Tutto ciò è, d'altra, parte opportuno non per provocare un intervento repressivo, ma per dare la possibilità di sapere chi paga e chi è interessato al mantenimento e alla formazione di quei movimenti politici”.

Necessità quindi di un controllo che dovrebbe essere affidato “ad un organo giurisdizionale, possibilmente a quell'organo supremo costituzionale di cui si è già parlato nelle precedenti riunioni”.

D'altra parte è da evidenziare che l'attività svolta in sede di Commissione Forti, sia pur relativamente al dibattito riguardante la relazioni in tema di diritti pubblici subiettivi, consente al Mortati di affrontare diverse problematiche non sempre direttamente connesse al tema centrale.

Ad esempio, sul tema specifico dell'adozione del sistema proporzionale, l'intervento di Mortati sull'esigenza di prevedere questo sistema e di verificare l'opportunità o meno di inserirlo in Costituzione, consente alla sottocommissione di dar vita ad un ampio dibattito, che successivamente offrirà spunti di riflessione al Comitato (Crisafulli, Piccardi, Rizzo, Stolfi e Zanobini) chiamato ad intervenire sul tema “organi e funzioni legislative”. Cfr. *Alle origini della Costituzione italiana*, G. D'Alessio (a cura di), cit. p. 321 e ss.

Durante il dibattito in Assemblea Plenaria, Mortati, malgrado, diversi tentativi non riesce ad incidere sul dato normativo <sup>22</sup>

### 3. Quale disciplina per la presentazione delle liste dei candidati

In riferimento specifico al procedimento di presentazione delle liste dei candidati alle cariche pubbliche è opportuno segnalare due interventi. Il primo quello descritto nel progetto presentato dinanzi alla Commissione istituita per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente.

Bisogna innanzitutto precisare che il progetto Mortati è ascrivibile al sistema delle c.d. *primarie chiuse* (<sup>23</sup>).

Soffermandosi innanzitutto sui concetti informativi di tale progetto bisogna premettere che esso, nella individuazione delle strutture cui riconoscere la facoltà di presentazione delle liste, richiede l'esistenza di norme interne, che disciplinano la formazione, le competenze ed il funzionamento degli organi, affidando, comunque la tutela di questa fase ad un organo giurisdizionale (<sup>24</sup>).

Questi i principali criteri informativi del progetto:

- a) Istituzione di due gradi di assemblee di partito.
- b) Riconoscimento, nel primo grado, di un potere non solo di nomina dei delegati alla scelta dei candidati ma anche di una prima designazione di nomi per limitare la libertà dei delegati a mantenere la scelta nell'ambito della designazione stessa.
- c) Esigenza di ammettere i non iscritti al partito a proporre candidati ed eventualmente ad intervenire nell'assemblea di partito al fine di sostenere la propria proposta, ma escludendo ogni diritto di partecipazione alla votazione su di essa.

---

<sup>22</sup>) Sul punto cfr. *infra*.

<sup>23</sup>) Cfr. V. Atripaldi, *Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezione della Camera dei Deputati: Designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno di insegnamento*, Milano, Giuffrè, 1968, I, pp. 466 ss.

<sup>24</sup>) Comunque secondo l'art. 1 del progetto sono ammessi a presentare le liste i raggruppamenti che hanno anche i seguenti requisiti: 1) dimostrano di avere un numero di 5000 iscritti; 2) abbiano come scopo l'affermazione di indirizzi di politica generale e facciano dei medesimi chiara formulazione da rendere pubblica.

d) Assicurare l'intervento nelle assemblee, con voto deliberativo, degli organi dirigenti dei partiti perché svolgano il compito moderatore e di guida loro spettante.

e) Riservare la decisione finale sulle proposte all'assemblea con la partecipazione di tutti gli associati. Ed è anche in questa sede che si deve assicurare un ampio dibattito sui nomi dei candidati proposti e far emergere tutte le varie tendenze e sfumature del pensiero politico e degli interessi ad essi collegati.

f) Tutelare le diverse fasi attraverso l'intervento pubblico, anche di natura giurisdizionale.

Una seconda ipotesi di procedimentazione della fase della designazione da segnalare è quello che è stata pubblicata nel Saggio *Concetto e funzione dei partiti politici* <sup>25</sup>.

Secondo il Mortati vi è una strategia tesa ad individuare i problemi inerenti all'esercizio di funzioni del partito con quelli dello Stato, quello riguardante il procedimento di designazione dei candidati alle cariche pubbliche si manifesta tra i più rilevanti.

Secondo l'A.:

1) Le necessità organizzative che si devono indicare valgono sia che si assuma il metodo elettorale su base uninominale sia che si vada per una scelta su base proporzionale.

2) L'affidamento della facoltà di presentazione va imputata ai partiti organizzati e non a gruppi occasionali, in quanto nelle forme moderne di rappresentanza, l'elezione non è esclusivamente designazione di capacità ma anche determinazione di indirizzi politici. Vero è, secondo Mortati che esclusivamente i partiti non solo sono idonei "ad elaborare consapevolmente gli indirizzi stessi, ma anche in un certo modo responsabili della fedeltà ai medesimi" <sup>(26)</sup>.

3) Pertanto va valutata l'esigenza di imporre restrizioni alla libertà di designazione dei candidati, utilizzando norme statali dirette a limitare l'autonomia statutaria in materia.

---

<sup>25</sup> Cfr. sul punto C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti*, cit., p. 14.

<sup>26</sup> Cfr. C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti*, cit., p. 14. Infatti secondo Mortati "poiché in una democrazia di massa non è possibile in quanto sarebbe apportatore di disorientamento e di confusione lasciare piena libertà di presentazione delle candidature, e si deve, pertanto, ricorrere a gruppi presentatori, i quali vengono ad assumere una funzione di necessaria intermediazione nella scelta affidata agli elettori ...".

In questi statuti le tendenze rilevanti sono per lo meno due: affidamento delle scelte in modo esclusivo alla direzione del partito, direttamente o indirettamente: conferimento della scelta ad organi periferici del partito con diverse modalità che prevedono anche poteri più o meno intensi di intervento della direzione del partito;

4) La bontà dei sistemi va valutata in riferimento al congegno elettorale prescelto e alla libertà lasciata al singolo elettore. Questa scelta non può essere limitata al momento del voto: “Il disinteresse della maggioranza degli elettori per l’espressione delle preferenze (...) è prova della cattiva funzionalità del sistema”.

Peraltro queste scelte, soprattutto quando la circoscrizione elettorale è ampia, “istiga alla lotta sorda e sleale fra i candidati, promuove la corruzione, impedisce la formazione di una opinione consapevole delle masse sui meriti o demeriti dei singoli, e facilita le elezioni dei più procaccianti” (27).

5) È opportuno ricorrere ad un procedimento di scelta regolato da norme statali e con l’intervento di organi dello Stato, utilizzando meccanismi previsti con le “primarie” adottate dai diversi Stati Nordamericani.

6) Le forme di regolamentazione dovrebbero prevedere:

- a) l’affidamento alla base del più ampio potere di designazione dei candidati;
- b) l’intervento nell’assemblea dei delegati di un piccolo numero di rappresentanti della direzione del partito;
- c) la scelta delle candidature effettuate dai delegati nominati dalla base;
- d) la cura della preparazione tecnica dei candidati, predisponendo luoghi e tecniche adeguate;
- e) la pubblicità dei nomi dei candidati proposti dalla base;
- f) la discussione pubblica sulla qualità e sui titoli dei candidati;
- g) l’affidamento allo Stato dell’accertamento, attraverso un pubblico ufficiale dell’osservanza della normativa e riconoscimento della possibilità di tutelare in sede giurisdizionale gli interessi riguardanti la regolarità del procedimento.

4) L’abiura di ogni ipotesi di regolazione pubblicistica dei partiti.

---

<sup>27</sup> Cfr. C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti*, cit., p. 15.

Le difficoltà emerse soprattutto durante l'attività svolta nella Commissione Forti e nell'Assemblea costituente ed una valutazione dei nuovi contesti storici determinano in Mortati una vera e propria abiura per ogni ipotesi di regolazione pubblicistica dei partiti politici. Una difficoltà che si evidenzia con tutta chiarezza in un intervento tenuto in Assemblea Costituente per dichiarare di ritirare un emendamento presentato con l'on. Ruggiero. Già precedentemente Mortati aveva rinunciato ad un emendamento finalizzato ad attribuire alla legge la possibilità di conferire ai partiti alcune funzioni costituzionali.<sup>28</sup> In occasione di questo primo ritiro presentò con l'on. Ruggiero un altro emendamento teso a chiedere ai partiti di uniformarsi al metodo democratico nell'organizzazione interna<sup>29</sup>. In questo caso, nel ritirare il nuovo emendamento, Mortati espresse tutta la sua delusione sulla posizione dell'Assemblea.

“Vi è stato (...) un coro di voci favorevoli a tale orientamento; ed appunto a questo coro di voci si era ispirato il mio emendamento. Poiché mi avvedo che questi consensi, che apparivano così chiari e concordanti, sono venuti meno, non desidero esporre ad un sicuro insuccesso la mia proposta, e quindi la ritiro, pur riaffermando il bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà”.

Una convinzione quella del Mortati quanto mai esatta. Infatti, l'emendamento Mortati-Ruggiero, allorché fu fatto proprio dall'On. Bellavista, messo in votazione, non fu approvato (<sup>30</sup>).

---

<sup>28</sup>) L'emendamento di Mortati era così formulato: *“Tutti i cittadini hanno diritto di raggrupparsi liberamente in partiti ordinati in forma democratica, allo scopo di assicurare con la organica espressione delle varie correnti della Pubblica Opinione ed il concorso di esse alla determinazione della politica nazionale, il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative.*

*La legge può stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, ed accertati dalla Corte Costituzionale, siano conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o altre funzioni di pubblico interesse.*

*Può inoltre essere imposto, con norme di carattere generale, che siano resi pubblici i bilanci dei partiti”.* Cfr. Assemblea Costituente, seduta del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei Deputati, Segretariato Generale, 1970, III, p. 1981.

<sup>29</sup>) L'emendamento era così configurato: *“Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformano al metodo democratico nella organizzazione interna e nella azione diretta alla determinazione della politica nazionale”.* Cfr. Assemblea Costituente, seduta del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei Deputati, Segretariato Generale, 1970, III, p. 1989.

<sup>30</sup>) Cfr. Assemblea Costituente, seduta del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei Deputati, Segretariato Generale, 1970, III, p. 1980.

Questa difficoltà a realizzare pienamente un'ipotesi di regolazione pubblicistica dei partiti politici Mortati la manifesta anche in occasione del Convegno nazionale di Studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani sui Partiti nello Stato democratico, durante il quale prende atto che quella ipotesi andava considerata come un'illusione, data la "nuova atmosfera di contrasto radicale di interessi fra i partiti" <sup>(31)</sup>.

Tutto ciò spiega anche la crescente sfiducia manifestata dal Mortati che alla fine degli anni '60 appare sempre più evidente. L'A., in uno scritto inviatomi nel maggio del 1969 <sup>(32)</sup> (v. Archivio Mortati) ribadisce che la riflessione sul procedimento di scelta dei candidati rimane di notevole interesse. Ma rileva che la scarsa attenzione della cultura giuspubblicistica ad affrontare il tema è forse dovuta alla diffusa sensazione che "tutto il sistema rappresentativo vigente è tutto un congegno, destinato ad un prossimo crollo".

Alla fine di questo itinerario si deve ribadire che il contributo di Mortati è quanto mai attuale soprattutto in questa fase nella quale sembra che le forze politiche sentino sempre più l'esigenza di individuare tutti i possibili strumenti tesi a dare piena attuazione all'art.49 Cost. E un intervento sul procedimento di designazione dei candidati potrebbe essere quanto mai opportuno.

---

<sup>31)</sup> Cfr. *Convegno Nazionale di studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani*, Roma, *Studium*, 1959.

<sup>32)</sup> Lo scritto offre alcune considerazioni su di un saggio (V. Atripaldi, *Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezione della Camera dei Deputati: designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori*) pubblicato negli *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel 40° anno di insegnamento*, cit, pp. 455 e ss.