

**MASTER IN ISTITUZIONI PARLAMENTARI EUROPEE “MARIO
GALIZIA” PER CONSULENTI D’ASSEMBLEA**

UNIVERSITÀ DI ROMA “LA SAPIENZA”



**Fondazione
Paolo Galizia - Storia e Libertà**

R. CHIEPPA

**Costantino Mortati e Alleanza
costituzionale e MOP nella crisi dei partiti
politici**

Roma - Sala del Cenacolo di Vicolo Valdina
Camera dei deputati

COSTANTINO MORTATI E ALLEANZA COSTITUZIONALE E MOP

NELLA CRISI DEI PARTITI POLITICI

di Riccardo Chieppa

Per meglio inquadrare le relazioni tra Costantino Mortati e i movimenti di opinione pubblica degli anni '60, è opportuno partire da una caratteristica essenziale, di estrema sensibilità ed attenzione di Mortati ai problemi relativi sia alla dignità della persona umana - con tutti gli strumenti di tutela (anche giurisdizionale) e salvaguardia, compresa l'esigenza, a completamento, di difensore civico - , sia alla partecipazione di ciascun cittadino all'esercizio della sovranità popolare, e del diritto di associarsi in partiti, in modo da concorrere, attraverso gli stessi partiti (non in via esclusiva), alla determinazione delle scelte della politica.

In particolare, nell'affrontare i diversi problemi derivanti dalla concreta evoluzione della situazione politica italiana con particolare riguardo ai rapporti tra partiti, istituzioni rappresentative e cittadini, in occasione di conflitti o disarmonie, Mortati ha sempre optato per soluzioni che salvaguardassero, in via prioritaria, la effettiva tutela e partecipazione della persona-cittadino, Ciò anche, con estrema lealtà di pensiero, a costo di correggere o modificare le Sue precedenti prese di posizioni politiche o dottrinali, di fronte alla sopravvenuta realtà delle esigenze e delle concrete distorsioni applicative dei principi.

Gli esempi possono essere molteplici, dal diritto di resistenza, alla regolamentazione dei partiti politici, al finanziamento degli stessi partiti, a talune riforme costituzionali,

A proposito del *diritto di resistenza*, il secondo comma dell'articolo 50 del Progetto di Costituzione, che prevedeva "Quando i poteri pubblici violano le libertà fondamentali e

i diritti garantiti dalla Costituzione, la resistenza all'oppressione è diritto e dovere del cittadino", fu eliminato a seguito di un fermo intervento dell'on. Costantino Mortati sulla base della principale considerazione che il cittadino poteva essere ben tutelato, nei confronti degli abusi del potere costituito, dal sistema di garanzie previsto in Costituzione, piuttosto che da un diritto di resistenza espressamente previsto (1).

Mortati ha successivamente ritenuto influente il mancato riconoscimento esplicito nella Costituzione del diritto di "resistenza", invece, previsto nel Progetto non approvato poi dall'Assemblea, sotto il profilo della inutilità della relativa disciplina, in quanto comportamento di fatto, riconoscendo che poteva trarsi la fonte costituzionale dai primi articoli della Costituzione.

Così la resistenza - se assunta a difesa dei valori propri della Costituzione - assume carattere e dignità giuridica, per cui è stata inquadrata come dovere collegato a quello di fedeltà alla Repubblica (art. 54 Cost.), oltre ad essere accolto implicitamente nella Costituzione dall'affermazione della sovranità popolare.

In ordine alla esigenza di *regolamentazione dei partiti politici* il pensiero di Costantino Mortati, dalla stesura di un iniziale progetto, quasi in coincidenza con l'inizio della Assemblea costituente (2) e successivamente rielaborato in forma concisa, poteva anche ritenersi compatibile con una interpretazione non restrittiva dell'art. 49 Cost, tenendo conto della estrema sinteticità del testo finale approvato (3); successivamente

1) V. Assemblea costituente, *Discussioni sul progetto*, X, pp. 2854 ss.; A. A. CERVATI, *Le garanzie costituzionali nel pensiero di Costantino Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. GALIZIA e P. GROSSI, Milano, Giuffrè, p. 417; A. CIERVO, *Diritto di resistenza*, Diritto on line, Treccani, Enciclopedia; R. CASSANO, *Diritto di resistenza e sistema costituzionale italiano*, *Linee di ricerca tra attualità e prassi*, 29 luglio 2009, in forumcostituzionale.it: /wordpress/images/stories/pdf/documenti; T. SERRA *Il 'diritto' di resistenza in Costantino Mortati*, Convegno Costantino Mortati, *Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Roma 14 dicembre 2015, www.nomos.it.

2) V. anche C. MORTATI, *Concetto e funzione dei Partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, 1949, ripubblicato nel 2015, con nota introduttiva di F. LANCHESTER, in *Nomos, Le attualità del diritto*, v. anche L. TENTONI, *La regolamentazione giuridica del partito politico in Italia*, Giuffrè, Il diritto di tutti, in particolare par. *Il progetto Mortati*.

3) L'emendamento Mortati al progetto di Costituzione, (art. 47) "Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si unifichino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale" fu ritirato dal presentatore con la precisazione del carattere meramente esplicativo; fu fatto proprio dall'on. Bellavista e respinto dall'Assemblea, essendosi creata una notevole diffidenza tra sinistra comunista e partito d.c., a seguito della rottura nel governo pentapartito con il quarto governo De Gasperi.

Il testo approvato definitivamente corrispondente a quello del progetto (con una variante introdotta in sede di coordinamento), prevedeva al posto di "riunirsi" la parola "associarsi" (corrispondente a quella utilizzata per le associazioni nel testo che sarà l'art. 18, così accentuandosi il carattere di associazione e di stabilità organizzativa, a differenza del diritto di riunione dell'art. 17), mentre "il metodo democratico" veniva assunto come modalità della associazione partitica per "concorrere" a "determinare la politica nazionale". Questa ultima veniva considerata quale mera finalità dei cittadini associati in partiti e dei partiti stessi, rispetto alla, chiara impostazione del testo di Mortati che collegava, in maniera più immediata, ai partiti il "metodo democratico" come elemento essenziale dell'esercizio della libertà di associarsi in partiti. A loro volta questi partiti erano, nel

è risultato, con il tempo, pienamente abbandonato in occasione di un convegno dell'U.G.C.I., di fronte alla realtà della situazione dei partiti e allo spazio da essi occupato nei rapporti con le istituzioni (4)

Nel gennaio 1967 Costantino Mortati, in una breve comunicazione al dibattito organizzato dall'ISLE, in occasione di una *Indagine sul partito politico* (5) confermava il suo pensiero “nel senso della esclusione di ogni regolamentazione, che possa condurre a fare interferire nella vita interna del partito elementi ad esso estranei, turbando...quel rapporto fiduciario a base volontaristica, che forma la stessa ragione di essere di qualsiasi organizzazione politica”. Mentre “più delicato” – sempre secondo Mortati – “è il discorso riguardante il finanziamento, in ordine al quale si rende

testo di emendamento Mortati, vincolati a “uniformarsi” a questo metodo, con l'esplicazione della applicabilità sia “nella organizzazione interna”, sia “nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale”. Tali aspetti specifici venivano ignorati nel testo approvato, che si limitava sinteticamente alla generale affermazione del metodo democratico collegabile, con una dubitabile interpretazione restrittiva, al semplice obiettivo dei partiti di “concorrere alla determinazione della politica nazionale”.

Occorre osservare che si è verificato, anzi accentuato nel tempo, un distacco tra elettori, iscritti e partito politico, con un netto indebolimento dei rapporti che dovrebbero legare i cittadini agli stessi partiti, percepito da uno studioso del settore fin dal 1968 - nell'ambito di un'indagine promossa dall'ISLE, al cui dibattito partecipò anche Mortati con una Comunicazione scritta - come riluttanza della classe politica ad addossarsi il peso di una regolazione dei partiti, con effetti proprio sulla loro funzione di far concorrere i cittadini a determinare la politica nazionale.

V., sull'art. 49 Cost. e sulla sua formazione ed interpretazione. L. TENTONI, *La regolamentazione giuridica del partito politico in Italia cit.*; T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, 2003, eprints.uniss.it.

In realtà non solo e non tanto il difetto assoluto di una regolamentazione dei partiti ha concorso al progressivo distacco dei cittadini, si noti, non solo dai partiti ma anche dalle istituzioni, quanto è stata il cattivo uso del potere politico da parte della classe dirigente e/o organizzativa dei partiti e l'utilizzazione del partito come strumento di “occupazione” (di posti e attività), agevolato da difetto di autonome procedure interne e trasparenti, indispensabili per un metodo democratico (argomentando dal legame tra artt. 51, primo comma, 49, 97 secondo comma e 98, primo comma, Cost.

Di qui tutte le degenerazioni derivanti da scelte non dipendenti da requisiti attitudinali, di competenza e di correttezza, indispensabili per assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione

4) C. MORTATI, intervento in *I partiti politici nello stato democratico*, IX Convegno di studio U.G.C.I. Iustitia, 1958, e per qualche riferimento interventi in *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, 1951, Convegno di studio U.G.C.I. Iustitia, 1952, pp. 8-12, 355 ss.; v. anche G. GALEOTTI, *Note sui partiti nel diritto italiano* (Spunti introduttivi al IX Convegno nazionale di Studio dell'UGCI), Iustitia, 1958. 3, p. 246.

V., per ampi richiami alla evoluzione del pensiero di Mortati sui partiti politici e ai suoi scritti, F. LANCASTER, *Nota introduttiva a: Costantino Mortati, Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. I., 1949, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2015, n. 2, p. 1 e in www.fondazionepaologalia.it/inediti-costantino-mortati.

V. anche, sulla valutazione da parte di Mortati degli effetti e risultati della Costituzione, proprio a partire dai partiti politici dalla seconda metà degli anni '70 e successivi, sulla delusione per l'attuazione della Costituzione stessa, collegata con il ruolo degenerato del sistema dei partiti, O. MASSARI, *Mortati e i partiti politici una chiave di lettura politologica*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. LANCASTER, Napoli, ed. scientifica italiana. 1989, p. 359; inoltre in ordine al pessimismo di Mortati sulle facoltà dei partiti di essere propulsori della vita politica, ivi, p. 379. Del resto, in maniera analoga, vi è stata una correlata lenta evoluzione del pensiero di Mortati sul metodo elettorale della partecipazione dei partiti alle elezioni delle Camere, con una progressiva apertura al sistema maggioritario: v. C. MORTATI, Art. 1, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione (art. 1-12)*, Bologna-Roma, Zanichelli - soc. ed. Foro it., 1975, pp. 35 ss., C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, par. 12, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2007, con richiami. in particolare nota 116 ss.; A. BARBERA e S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, fasc. 1 (aprile), p. 67.

5) ISLE, *Indagine sul partito politico, la regolamentazione legislativa*, Tomo terzo, *Dibattiti*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 945.

opportuno cominciare con il differenziare le due parti di spesa gravanti sul partito”: la prima relativa all’organizzazione e attività ordinarie, distinta da quella riguardante le elezioni, da porsi, questa, a carico dello Stato, in misura eguale per i vari partiti e mantenuta ad un “livello tale che, pur soddisfacendo alle esigenze della propaganda, non consenta quelle manifestazioni di tipo americano, che servono solo a deturpare il volto delle città e a corrompere il costume civico e politico”. Mortati auspicava – sempre riguardo alle elezioni - una più larga disponibilità di mezzi televisivi e ipotizzava la possibilità di imporre il rimborso del contributo pubblico per i partiti che non raggiungessero un minimo di voti, secondo il sistema inglese.

Invece, per le spese ordinarie dei partiti, Mortati riconosceva il grande peso delle osservazioni contrarie riguardanti sia il principio in sé, sia la misura, di fronte al fatto che i partiti, “alla pari della lupa dantesca, non sono mai sazi di cibo”, avendo dubbi che il finanziamento pubblico eviti “quello clandestino” e effettivamente “conduca ad una moralizzazione della vita pubblica”.

Nella ipotesi di un finanziamento di spese ordinarie, questo dovrebbe essere contenuto nel *minimo indispensabile alla vita* (6), tenendo conto dei più gravi inconvenienti di una commisurazione in misura proporzionale ai suffragi ottenuti, tali da “cristallizzare situazioni di potere acquisite, rallentando artificiosamente il dinamismo necessario per la validità della politica”.

I minimi previsti non porrebbero, naturalmente, limite alla libertà dei partiti “di effettuare spese in misura superiore, ma in tal caso i partiti dovrebbero rendere pubbliche queste fonti di entrate supplementari. In ogni caso “si ammetta o no questa forma attenuata di controllo ... una volta accolto il principio del finanziamento”, sarebbero necessarie “maggiori e più sicure forme di controllo” sulle “erogazioni di denaro pubblico”, ricordando vicende giudiziarie di quei tempi.

Un aspetto particolare della cura di Costantino Mortati, dell’effettività di tutela e salvaguardia delle libertà fondamentali delle persone-cittadini e della loro partecipazione alla gestione della cosa pubblica, risulta dalla Sua attenzione (esterna) a quelle iniziative (prevalentemente ad opera di studiosi e di élite) e a quei collaterali movimenti di opinione pubblica, che, a cominciare dagli anni Sessanta, hanno cominciato a preoccuparsi del sistema in atto, di fronte alle prime manifestazioni di crisi dei partiti e dei rapporti cittadini-istituzioni.

6) Dovendo il minimo escludere la costruzione di sedi sardanapalesche o la pubblicazione di grandi quotidiani, il cui costo valutabile in miliardi (di lire) è inversamente proporzionale al numero degli elettori, C. MORTATI. *Comunicazione in Indagine sui partiti politici*, a cura ISLE, cit., p. 946.

Così sono stati posti come oggetto di riflessione alcuni strumenti aggiuntivi di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione e la stessa tutela giurisdizionale garantita dalla indipendenza della magistratura, le deformazioni nel sistema derivanti dalla c.d. partitocrazia, nonché l'esigenza o meno di regole per i partiti politici e il loro finanziamento.

Questa attenzione di Mortati si è manifestata in vari modi, con il semplice interesse a conoscere, senza parteciparvi, l'attività di talune iniziative (ad es. *Alleanza costituzionale*), o con l'adesione formale e concorso alla attività di studio e ricerca di movimenti di opinione pubblica (ad es. MOP *Movimento di opinione pubblica*).

Carattere comune di alcune di queste iniziative dell'epoca, ed in particolare per *Alleanza costituzionale*. è stata la vita più o meno limitata per l'indifferenza o la prevenzione contraria di esponenti dei partiti alle riforme in specie costituzionali, o per la critica netta di talune personalità della politica o del mondo accademico, come Paolo Barile (7), accompagnate, talune iniziative, da uno scarso seguito di base popolare.

Alleanza costituzionale (8) venne fondata da Giuseppe Maranini nel 1965 (9), sulla base di una "lettera per l'adesione" e di un "appello" redatto in occasione della

7) P. BARILE, *L'Alleanza costituzionale, Confronto di opinioni di Giuseppe Maranini e Paolo Barile* in *Politica del Mezzogiorno*, 1966, pp. 318- 319

8) Su G. MARANINI e sul progetto di *Alleanza costituzionale* v. in particolare i ripetuti interventi di T. E. FROSINI, *Maranini e il progetto di Alleanza costituzionale*, in *Nuova Antologia*, 1996, p. 304; *La politica costituzionale di Giuseppe Maranini*, in *La città e la storia*, dicembre 2003, Bologna, il Mulino, p. 39; *Giuseppe Maranini e la Costituzione tra mito e realtà*, saggio introduttivo al volume G. MARANINI, *il mito della Costituzione*, Roma, ed. Ideazione, 1996; *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008; P. SCHIERA, *Costituzione del potere e divisione dei poteri*, in *Istituzioni e poteri nell'Italia contemporanea*, Atti del Convegno di studi in memoria di Giuseppe Maranini a cento anni dalla nascita, Firenze, Centro ed toscano, 2004, pp. 103 ss.; D. PALANO, *Geometria del potere, materiali per la storia della scienza politica*, Milano, Vita e pensiero, 2005, pp. 259 ss.; v. anche E. CAPOZZI, *Maranini Giuseppe, Il contributo italiano alla storia del Pensiero - politica*, , 2013, in www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe.maranini/; v., per taluni cenni A. BARBERA *Il contributo dell'Enciclopedia del diritto agli studi di diritto costituzionale*, Relazione al Convegno dedicato ai cinquanta anni della "Enciclopedia del diritto", Accademia nazionale dei Lincei , Roma 15-16 gennaio 2009), punto 2 d, *Le forme di governo*, in www.forumcostituzionale.it; C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948- 2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 431, in particolare pp. 451ss.; F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, Carocci, 2007, p. 68.

9) *Alleanza costituzionale* fu fondata e diretta nel 1965 da Giuseppe Maranini, partendo dalla preoccupazione di "rivitalizzare il sistema politico, la sua democratizzazione, dalla creazione di centri validi di potere e di strumenti altrettanto validi di controllo", come "prima condizione di .una qualsiasi politica, che voglia raggiungere i suoi fini e non sprofondare nella paralisi e nel ridicolo"; nello stesso tempo avvertiva la esigenza di affrontare "il problema della riforma" uscendo dall'equivoco di giustificare l'avversione con un'asserzione di natura di destra e non democratica, impostando il problema stesso "come tecnico, pregiudiziale alla attuazione efficace di qualunque politica di destra, di centro o di sinistra, sempre che si tratti di una politica che rimanga nel quadro

presentazione del movimento, pur firmata la “lettera” da un drappello significativo di eminenti parlamentari, politici, accademici ed intellettuali di varie ed opposte tendenze con forte personalità (come tali con le difficoltà connaturali di essere conciliabili ed unificabili) ⁽¹⁰⁾. e da alcuni magistrati o ex magistrati, che erano o erano stati esponenti dell’Associazione magistrati ⁽¹¹⁾.

Tuttavia Alleanza costituzionale si risolse più come manifestazione di “gruppo di pressione” ⁽¹²⁾ (di elite e di intellettuali), che come movimento di pubblica opinione, per limitata operatività partecipativa, con mancanza di seguito popolare di persone, ed ebbe vita relativamente breve, con azione esterna limitata ad un convegno nel maggio del 1966 e a relativa attività collaterale.

Tra i punti essenziali degli obiettivi di Alleanza costituzionale erano una “consapevole politica costituzionale, la quale potrà in molti casi sospingere ad una interpretazione della Carta meglio rispondente al suo spirito informatore e alle sollecitazioni storiche” concretizzando “in parte” “riforme delle leggi elettorali e dei reciproci rapporti tra i supremi organi dello Stato, allo scopo di precisare per ciascuno di essi autonomia e responsabilità, di rafforzare la posizione della Corte costituzionale ... la indipendenza della Magistratura anzitutto attraverso nuove norme sul C.S.M.”; “la riforma della Corte dei Conti ... nuove norme sul Consiglio di Stato ... il profondo rinnovamento degli organi giurisdizionali per rendere l’amministrazione della giustizia rapida ed efficiente ⁽¹³⁾.

della democrazia garantista” (v. *Lettera-appello per l’adesione*, in appendice a T. E. FROSINI, *Maranini e il progetto di Alleanza costituzionale*, in *Nuova Antologia*, 1996, p. 304).

La denominazione riecheggiava storicamente quella della lista “Alleanza costituzionale”, del partito della destra storica del 1800, che raccoglieva l’eredità di Cavour e di Sella e aveva come punto cardine di considerare le esigenze amministrative dello Stato al di sopra degli interessi dei partiti (allora con prevalenza di funzioni elettorali o di schieramento): la lista elettorale era collegata alla “Associazione costituzionale” che annoverava tra i suoi parlamentari Silvio Spaventa esponente di spicco della Destra (v. *Il naufragio degli ideali risorgimentali in Luigi Capuana*, in www.italianisti.it).

L’espressione “Alleanza costituzionale” è stata di recente riutilizzata (con ampia risonanza) dal Partito democratico, in particolare da Dario Franceschini, per una nuova forma di alleanza attorno alla sinistra democratica (intervista in *Repubblica*, 22 aprile 2010).

Tuttavia l’azione in quegli anni ‘60, di Maranini si poneva con un intendimento parzialmente innovatrice di riforma, con ricorrenti accentuazioni, di critica antipartitocratica – pur riconoscendone le esigenze di partecipazione - ma sempre come evoluzione in continuità di atteggiamento liberale ottocentesco, pur con obiettivo di libertà, rafforzamento delle garanzie e democraticità.

¹⁰⁾ Tra cui RENATO ALESSI, LIONELLO AMADEI, GUIDO ASTUTI, DOMENICO BARTOLI, GIUSEPPE BETTIOL, MICHELE CIFARELLI, VEZIO CRISAFULLI, VITTORIO FROSINI, PIETRO NUVOLONE, ENRICO OPOCHER, GIUSEPPE PELLA, GIUSEPPE PERRONE CAPANO, GIACOMO PERTICONE, PIETRO RESCIGNO, SILVANO TOSI, SALVATORE VALITUTTI.

¹¹⁾ VINCENZO CHIEPPA, SALVATORE GIALLOMBARDO, MARIO BERUTTI, con interesse prevalente del “rafforzamento della indipendenza della magistratura”, di qui il loro apporto sul punto all’*Appello di Alleanza costituzionale*, riportato in Appendice a T. E. FROSINI, *Maranini e il progetto*, cit., p. 306.

¹²⁾ V. D. PALANO, *Geometria del potere*, cit..

¹³⁾ V. Lettera per l’adesione ad Alleanza costituzione, Appello e Statuto, in Appendice a T. E. FROSINI, *Maranini e il progetto*, cit. p. 307 e in G. MARANINI, *Sul progetto di Alleanza costituzionale*, in *Riv. inter. filosofia politica e sociale*, 1965. pp. 257 ss..

Questi ultimi aspetti sono quelli che hanno interessato Costantino Mortati, che certamente non figura tra i promotori-firmatari, né risulta come formale aderente, anche se mostrò interesse ai risultati dell'unico convegno (scientifico-politico di approfondimento) promosso dall'Alleanza costituzionale su *I controlli sul potere, immunità parlamentare* ⁽¹⁴⁾, *reati dei ministri, continuità ed indipendenza della Corte costituzionale, iniziativa del cittadino per la difesa immediata della Costituzione* ⁽¹⁵⁾. Costantino Mortati (da notare all'epoca giudice costituzionale) non è stato, neppure, tra coloro che hanno partecipato al convegno.

L'interesse di Mortati ad approfondire il problema della rispondenza di talune norme della Costituzione (e della loro attuazione pratica) alle concrete esigenze dell'epoca (fine anni '60 inizio '70), è stato messo in evidenza da Carlo Fusaro. Questi accenna ad una ripresa della proposta di riformare le istituzioni, già avanzata da una piccola cerchia di intellettuali moderati (con riferimento a Maranini ed Alleanza costituzionale), da alcuni esponenti del mondo accademico o vicino alla Democrazia cristiana, come Costantino Mortati, insieme a Serio Galeotti e Antonio La Pergola. Furono allora ipotizzate anche soluzioni costituzionali con la elezione diretta del Presidente del Consiglio, in modo da renderlo maggiormente autonomo rispetto ai partiti; la discussione si protrasse per alcuni anni fino ad un doppio convegno-tavola rotonda (1972-1973, in uno dei quali vi fu la partecipazione di Mortati), convegno che non riscosse alcun esito, per la generale contrarietà dei partiti politici a innovazioni di forma di governo e di sistema elettorale ⁽¹⁶⁾.

Un maggiore interesse e partecipazione, invece ebbe Mortati per una - attività di Maranini insieme ad altri (formalmente al di fuori delle iniziative di Alleanza costituzionale, ma in consonanza con uno degli obiettivi configurati per la stessa

¹⁴⁾ V, ora , per un richiamo alla rilettura degli atti del Convegno, (con implicito riferimento alla relazione e discussione sul tema *Le prerogative parlamentari*), per cercare di dare alla immunità una forma sostanziale e procedimentale meno rozza V. ONIDA, *Politica e giustizia: problemi veri e risposte sbagliate*, in *Il Mulino*, 2010, n.1, e in www.rivistailmulino.it/journaarticlefulltext7index.

¹⁵⁾ a cura di Alleanza costituzionale, Firenze, Valsecchi 1967, relazioni di G. MARANINI, *L'accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi*; di V. CRISAFULLI, *La continuità della Corte costituzionale*; V. CHIEPPA, *Le prerogative parlamentari*; G. MARANINI, *I reati ministeriali*, con un ampio dibattito, cui hanno partecipato, oltre ai relatori, tra gli altri M, CAPURSO, R. CHIEPPA, M. CIFARELLI, L. ELIA, S. FOIS, F. JANNELLI, A. MANZELLA, P. NUVOLONE, G. PERRONE CAPANO, P. UNGARI, S. TOSI; i risultati del convegno ebbero una certa rilevanza e sollevarono un inizio di discussione subito spenta; v. A. MESSINEO, *recensione*, in *Civiltà cattolica*, vol. 118, p. 65.

¹⁶⁾ C. FUSARO,, *Le riforme istituzionali in Italia, a sessanta anni della Costituzione del 48*, Relazione all'Istituto italiano di cultura di Kyoto, 18 settembre 2004, testo aggiornato al 20 ottobre 2004, sito carlofusaro.it/io_la_penso_cosi/riforme_costituzionali.

Mortati partecipa, insieme a Galeotti, Crisafulli, La Pergola e Ferrari ad una tavola rotonda promossa dalla Rivista *Gli Stati* (gennaio 1973, 1974), in cui viene riproposto il tema delle riforme costituzionali: v., per qualche riferimento A. BARBERA, *Il contributo dell'Enciclopedia del diritto agli studi di diritto costituzionale*, cit. punto 2 d, *Le forme di governo*.

associazione) prendendo parte alla tavola rotonda - promossa, si noti, dall'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di scienze politiche Cesare Alfieri di Firenze - sulla Giustizia costituzionale. Mortati diede un contributo attivo all'esame e alla discussione di un argomento (*dissenting opinion nelle pronuncie della Corte Costituzionale*) a lui congeniale nei suoi scritti ed iniziative (17). In questa Tavola rotonda (a cura di Maranini) parteciparono, insieme a Costantino Mortati, altri quattro giudici costituzionali in carica (Franco Bonifacio, Giuseppe Branca, Giuseppe Chiarelli, Aldo Sandulli, oltre a Vezio Crisafulli, successivamente giudice costituzionale).

Invece il MOP (*Movimento di opinione pubblica*), fondato e diretto negli anni '60 dall'avv. Franco Ligi (18), con lo scopo della educazione politica dei cittadini, del controllo dei parlamentari, della difesa dalla democrazia da ogni involuzione totalitaria, ha avuto maggiore durata ed attività, per un vasto interesse manifestato - anche da Mortati - per effetto del metodo (studio, discussione e dialogo su problemi concreti- uscendo dalla genericità (19) e correlativa educazione dei giovani) utilizzato nella attività e nelle molteplici iniziative, partendo dal basso.

17) *La giustizia costituzionale*, tavola rotonda a cura di G. MARANINI, Firenze, Vallecchi, 1966. con la relazione di C. MORTATI, *Considerazioni sul problema della introduzione del «dissent» nelle pronuncie della Corte costituzionale italiana*, p. 155, e la sua partecipazione alla discussione, p. 358, all'epoca era giudice della Corte costituzionale. In precedenza Mortati aveva raccolto un serie di scritti, di V. DENTI, G. AMATO, K. H. NADELMANN, K. M. ZOO BELL, W. D. DOUGLAS e A. P. SERENI, corredandola da una ampia *Prefazione*, nel volume con il titolo *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali e internazionali*, Milano, Giuffrè, 1964.

18) FRANCO LIGI, "poeta romano ed avvocato", www.francoligi.it.

19) Esigenza successivamente sottolineata da ARTURO CARLO JEMOLO, in un scambio di lettere con Mortati, vedi *infra*, come risulta anche da un documento a stampa del MOP, datato Roma 1965, su *Funzione e metodo di lavoro*, per ridare ai cittadini il gusto e l'abitudine della forma civile di riunioni periodiche, utilizzando le moderne esperienze aziendali e scientifiche dei gruppi di lavoro, come metodo autoeducativo, capace di entrare in ogni ambiente (Premessa, *Funzione e metodo cit.* 4). Per gli obiettivi del Movimento si parte dall'Inghilterra di cento anni addietro (rispetto al 1965) "in condizioni sociali disastrose, per corruzione pubblica, scetticismo e intolleranza dei cittadini, ... , società descritta da Dickens e nella quale Marx scriveva il Capitale"; eppure le trasformazioni nella migliore democrazia moderna sono avvenute per l'azione viva e penetrante di piccoli gruppi di cittadini".

I punti salienti sono:

- i politici non sono gli unici responsabili di quanto accade, essendovi bisogno di politici onesti e coraggiosi e della collaborazione di una opinione pubblica;
- proposta di moltiplicare per i cittadini la possibilità di incontro, di scambio, di studio serio dei problemi, come l'esperienza, in corso da alcuni anni a Roma, Firenze, Milano, Bologna e a Bruxelles, in piccoli gruppi liberi di cittadini, collegati tra loro, per discutere, non in modo superficiale e generico, approfondendo, in piena libertà, i maggiori problemi del paese (con concretezza aggiungo come era nella realtà);
- con lo scopo, tra gli altri, di portare all'opinione pubblica, attraverso i dibattiti interni, quelli che sembrano problemi di fondo del paese, svincolandoli dall'ambito professionale-politico, da quello degli interessi privati o di categoria, dal gergo degli esperti: concentrando al massimo le possibili soluzioni alternative (di stimolo ed aiuto reciproco), di fronte a quelle molteplici proprie di ciascun partito dello schieramento politico italiano;
- non contro i partiti, né sostituzione ai partiti, ma anzi invito alla partecipazione alla vita dei partiti, i partiti potranno avvantaggiarsi da una opinione pubblica attiva e responsabile;
- valore e limiti della funzione: educare i cittadini ad assumere un atteggiamento diverso nei confronti della cosa pubblica, sentendola propria; agendo il movimento come popolo, portando nella massa dei cittadini i fermenti

Soprattutto vi era nel MOP il coinvolgimento anche di molteplici giovani, in varie parti d'Italia ⁽²⁰⁾, appartenenti alla società civile, affiancati da esperti nei singoli settori e da appartenenti al mondo della cultura e da taluni che ricoprivano incarichi di prestigio.

Tra gli aderenti e partecipanti alle attività di studio e di dialogo vi furono, tra gli altri, Costantino Mortati ⁽²¹⁾ e Vezio Crisafulli ⁽²²⁾, con un interesse particolare in ordine a uno specifico problema (ombudsman) dimostrato da Arturo Carlo Jemolo, unitamente a Mortati.

vivificatori e ristabilendo un immediato contatto di questa voce popolare e gli uomini che detengono il potere; i limiti discendono dal fatto che il Movimento non può fare tutto, ma ha una funzione concorrente, umile ma fondamentale - senza avversare o favorire una data corrente politica - e in particolare la funzione di difendere le regole del gioco;

- azione pratica, in modo di imporre, una volta ristabilito il contatto tra cittadini e politici, chiarezza di linguaggio; di far prendere posizione all'opinione pubblica sui grossi problemi, con impegno a conoscere, dibattere e offrire soluzioni non naturalmente uniformi, ma discordi e molteplici come risultanti dal dibattito, in modo da affrontare le questioni sotto i diversi profili;
- proposito di essere iniziatori e sostenitori di ogni inchiesta volta a fare luce sulle innumerevoli corruzioni e sullo sperpero del denaro pubblico;
- pericolo del disinteresse di politica,
- necessità che il Movimento rimanga aderente alla sua funzione, che giustifica la sua esistenza: di fronte alle circa duecento associazioni del genere sorte in Italia nel periodo immediatamente precedente e rapidamente scomparse; il Movimento è (e vuole essere) senza soldi, senza giornale, senza che nessuno se ne occupi professionalmente, così è stato creato un Movimento a scala nazionale;
- metodo di lavoro sia attraverso gruppi di discussione aperti a persone nuove, anche con frequenza saltuaria, con numero fluttuante e variabile; sia attraverso gruppi di lavoro di poche persone per approfondire i temi, offrire ai gruppi di discussione materiale nuovo e predisporre dibattiti pubblici, relazioni e proposte di azione pratica.

Tra gli argomenti trattati dal MOP, sulla base di alcune relazioni e studi esistenti nell'archivio Mortati, possono essere enumerati alcuni considerati di interesse: dell'opinione pubblica:

- sulla funzione legislativa il problema della *c.d. leggine* (definite giornalmisticamente "il succhiello", aventi quattro caratteristiche: approvazione in Commissione; testo e relazione brevissimi ed ermetici per modificare leggi preesistenti e assicurare applicazione preferenziale o privilegiata a persone singole o a determinata categoria; scarsa o nessuna preoccupazione per la copertura finanziaria; favore legislativo fatto a un parlamentare e a colleghi, che impone in futuro obbligo di contraccambio.

Significativi sono i rimedi proposti, tra i quali decentramento legislativo alle regioni; pre-esame dei disegni legislativi, per scartare i progetti incoerenti con la politica generale, con la politica economica o con la politica di bilancio; rimedi ritenuti insufficienti se non accompagnati da una riforma del costume degli uomini politici e di tutti cittadini e del valore della funzione legislativa svolta dal Parlamento (febbraio 1966).

- *politici e burocrati*, l'attività del gruppo di lavoro è stata culminata con un Convegno pubblico, in Roma, ed è stata continuata con incontri tra aderenti al MOP e un gruppo di Direttori generali (argomento ombudsman);
- commissario parlamentare
- Europa;
- *elezioni amministrative*;
- *educazione civica*.

²⁰⁾ v. relazione-bilancio dell'attività di un anno (settembre 1965- giugno 1966) con indicazione tra l'altro, del gruppo di Palermo, formato da giovani liceali, con risonanza a più riprese da parte della stampa locale, oltre a un servizio televisivo.

²¹⁾ Mortati fu tra i primi a partecipare anche con consigli e suggerimenti al MOP, tanto che fu qualificato tra i fondatori (per stimolare la coscienza delle masse) da F. LANCHESTER, *Mortati Costantino, Il Contributo italiano alla storia del Pensiero - Diritto* (2012), [http://www.treccani.it/enciclopedia/costantino-mortati_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/costantino-mortati_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto)/).

²²⁾ V, www.francoligi.it.

In realtà le prime attività di studio e ricerca del MOP, che hanno interessato Costantino Mortati, come risulta dal suo archivio, risalgono alla fine del 1963, quando Egli era già giudice costituzionale da quasi tre anni ⁽²³⁾, e riguardano un argomento assai caro l'ombudsman, considerato, in un primo studio-ricerca del MOP risalente al dicembre 1963, come strumento per "proteggere i cittadini contro i burocrati", (come dal titolo) con richiamo iniziale alle positive esperienze dell'Europa del nord.

Significative sono le sottolineature a mano, sul testo presente nell'Archivio Mortati, che dimostrano la sua particolare attenzione al significato "agente" o "delegato" e quindi sul carattere di funzionario, che in Danimarca può chiamare a rendere conto anche il primo ministro e «perseguire giudizialmente» qualsiasi funzionario per ottenere la punizione; che in Finlandia quattro ministri sono stati penalizzati dall'ombudsman; che in Svezia può trovare a ridire sull'opera di un giudice e muovergli causa, senza che possa annullare i verdetti; che in Svezia vi è, pure un ombudsman militare; che sempre in Svezia, la carica di ombudsman risale a 150 anni fa; sul caso del Rettore di Università danese che aveva favorito il genero che, a sua volta, era stato privato dei titoli universitari conseguiti.

Nel dicembre 1964, risulta uno scambio di informazioni con Arturo Carlo Jemolo sulla costituzione del MOP "per suscitare nei cittadini un maggiore interessamento ai problemi politici del paese, così da rendere possibile una loro più informata e più efficiente influenza (non contro i partiti, ma all'infuori di essi) sulla cosa pubblica". Emerge tutta la preoccupazione, con l'esigenza di dare la precedenza tra le iniziative a quella di tentare di introdurre, "con i necessari adattamenti l'istituto funzionante, da tempo e con successo, nei paesi scandinavi, conosciuto con il nome di ombudsman". Detta iniziativa è "urgentemente sollecitata dal progressivo peggioramento della funzionalità della pubblica amministrazione, ed al correlativo accrescersi della sfiducia dei cittadini in ordine ad essa, in contrasto con le esigenze derivanti dall'espandersi degli interventi statali in campi sempre più vasti".

Mortati puntualizza "i motivi che inducono ad agitare il problema ... della realizzazione di una più intensa tutela del cittadino, tale tuttavia da non interferire con quella offerta dagli strumenti giuridici già esistenti, ma si aggiunge ad essa ingrandendola, ed in quanto possibile, prevenendone l'impiego".

Mortati accenna a Jemolo anche alla prospettiva che "quando si dovesse scendere ai particolari e giungere alla redazione di un vero e proprio progetto, saranno da

²³⁾ Nominato dal Presidente della Repubblica il 2 dicembre 1960, giuramento 20 dicembre 1960, cessazione 20 dicembre 1972.

affrontare vari problemi e difficoltà (come quella costituita dall'art. 82 Cost. ⁽²⁴⁾) che potrebbero richiedere l'adozione di una legge costituzionale, per poterla attuare". Era previsto un dibattito pubblico da tenersi a Roma nel mese successivo, per il quale veniva richiesto a Jemolo una breve introduzione sui motivi della iniziativa: "richiamare l'attenzione di vasti strati di cittadini, nei quali si va sempre più suscitando la convinzione che solo attraverso una azione diretta sugli organi di direzione politica si potrà arrestare l'attuale pauroso decadimento dell'azione statale".

Jemolo risponde immediatamente, dando la propria disponibilità e dichiarando gli "era stato parlato del MOP e si era "reso conto che sarebbe ottima cosa una iniziativa che, non tanto riuscisse a scuotere i disinteressati, quanto portasse coloro che prendono un interesse per i problemi di carattere generale a vedere problemi concreti, ad uscire dalla genericità". Nello stesso tempo Jemolo, che dichiara di non avere mai partecipato alle riunioni del MOP in quanto svolte di sera, prospetta di pensare, con priorità, ad una serie di "problemi pratici che paiono terribili: un commissario o più commissari? quante migliaia di lettere riceverà ogni giorno? gli daremo centinaia di segretari per farne la cernita? o dovremo mettere il filtro più in basso, stabilire che solo i sindacati, sezioni di partiti, consigli professionali, autorità ecclesiastiche, consigli di professori, possano rivolgere segnalazione?"

Il 5 maggio del 1966 viene inviato dal MOP (avv. Franco Ligi) a Costantino Mortati un appunto (preparato dall'avv. Barrera) contenente alcune linee generali per realizzare un *primo* tentativo di controllo interno nell'amministrazione, al fine di migliorarne l'efficienza e i rapporti di questa con i cittadini, con proposta di istituire in un Ministero un Ufficio proteste (Ufficio diagnostico - Ufficio di indagini sull'efficienza della Amministrazione,-Ufficio di controllo della P.A.). La proposta prevedeva l'iniziativa di ufficio o su segnalazione o ricorso del cittadino, tuttavia come semplice stimolo all'azione amministrativa, senza possibilità di dare soluzione delle singole pratiche o poteri decisionali, ma per un esame di "caso campione", con l'esclusiva finalità di diagnosticare disfunzioni del servizio (deficienze, sprechi, arbitri, negligenze, duplicazione di funzioni ...) e suggerire rimedi, con valore di semplice parere, segnalazione, raccomandazione o denuncia, L'unico potere vincolativo rilevante sarebbe stato quello di facoltà di ispezione a qualsiasi livello e il potere di chiedere l'esame di qualunque pratica scelta a caso, da servire come campione.

Nel luglio (2 e25) del 1966 risulta una corrispondenza, tra il Prof. Temistocle Martines e Mortati, sulle difficoltà di ambiente del "tipo" di Messina per l'assenza di opinione pubblica e di "senso civico messo a tacere", e sulle possibili iniziative a Messina del MOP e sui problemi della educazione politica dei cittadini e del malcostume ed

²⁴⁾ Si faceva cenno in alcuni documenti a un Commissario parlamentare.

incompetenza di chi occupa posti di direzione (finora sono state rinvenute solo le risposte di Martines e non le lettere di Mortati probabilmente manoscritte, come quelle del suo interlocutore).-

Dall'interesse di Costantino Mortati nei confronti del Movimento di opinione pubblica ed in particolare di alcuni dei problemi affrontati dal Movimento, può trarsi una conferma della Sua preoccupazione di fronte alla degenerazione sia del modo in si stava realizzando concretamente la funzione dei partiti politici nel loro complesso, invasivi della concreta gestione pubblica senza distinzioni, sia del funzionamento della amministrazione pubblica a tutti i livelli, Egli era da tempo pervenuto nella considerazione che la funzione dei partiti non potesse essere esclusiva, né tantomeno monopolista della gestione pubblica o invadente rispetto alla amministrazione⁽²⁵⁾, pur essendo essenziale per la democrazia la loro esistenza e il loro concorso indispensabile nella determinazione della politica nazionale.

Pertanto deve condividersi quanto, affermato da Massari⁽²⁶⁾, che Mortati nutriva “un senso diffuso di pessimismo sulle capacità dei partiti di essere fatti positivi di propulsione della vita politica, volgendosi a cercare altri luoghi ed altri soggetti in cui riporre le sue speranze” da individuare nei movimenti sociali (ad es. MOP , mia precisazione, ed altre iniziative simili) da un lato e nella Corte costituzionale dall'altro: aggiungo anche una maggiore tutela del cittadino (che deve essere vigile e consapevole della cosa pubblica) nei confronti della amministrazione impersonata nella burocrazia.

In realtà la preoccupazione è nei confronti del “partito occupazione” con i pericoli di una prevaricazione partitica nel sistema istituzionale”, come definito da Leopoldo Elia, che riconosceva la sopravvenuta estensione della logica perversa del “partito occupazione”, ricordando alcune vicende allora emerse ed ammettendo la “iperpartitizzazione di cui soffre il sistema italiano.

Elia concludeva, anche lui, per un ripensamento sulla valorizzazione dei criteri di legittimazione all'esercizio del potere, diverso da quello elettivo-politico, attingendo ad una legittimazione diversa per una serie di uffici e di enti, in modo da garantire indipendenza dei titolari ed efficienza. Alludeva, oltre al rapporto partiti-istituzioni,

²⁵⁾ Come ha sottolineato, con estrema puntualità, L. CIAURRO, *Costituzione e deontologia nella pubblica amministrazione*, in *Valori giuridici fondamentali*, a cura di F. D'AGOSTINO, 2^a serie, Roma, Aracne, 2011, fu Mortati, in sede di Assemblea costituente, a far convergere l'attenzione dal pubblico impiego alla pubblica amministrazione vera e propria, soprattutto per “assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici”, conformemente a quanto stabilito nell'art. 130 Costituzione di Weimar, con la previsione che “gli impiegati sono al servizio della collettività e non dei partiti”.

²⁶⁾ O. MASSARI, *Mortati e i partiti politici una chiave di lettura politologica*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. LANCHESTER, Napoli, ed. scientifica italiana., 1989, p. 379; ,v. anche per qualche riferimento, P. PINNA, *Crisi dello stato liberale e teoria della Costituzione in Italia*, maggio 2002, www.dirittoestoria.it/PietroPinna.htm, e in eprints.uniss.it/2794.

Convegno Costantino Mortati:
Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale
Roma, 14 dicembre 2015

alla società degli interessi e alla società delle formazioni sociali. Emerge nello stesso Elia un esplicito collegamento al ruolo del popolo, delineato da Mortati nel 1946, oltre la designazione ed elezione dei deputati, quello “determinante, come operatore nelle scelte politiche” (27), anche attraverso le formazioni sociali (28), dallo stesso Elia, insieme a Mortati, più volte richiamate.

²⁷⁾ L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 359 e p. 450

²⁸⁾ P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in *Riv. diritto civile*, 1998, fasc. 3 (giugno), pt. 1, p. 301, con richiamo a Mortati.