



PAOLO RIDOLA\*

## COSTANTINO MORTATI, LA “COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE”, LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA. SPUNTI DI RIFLESSIONE\*\*

**N**ella copia delle *Istituzioni di diritto pubblico* sulle quali avevo preparato il mio esame di diritto costituzionale, ritrovo sottolineato un passaggio che sintetizza in modo esemplare il magistero scientifico di Costantino Mortati: “la sola considerazione del sistema normativo legale non riesce a fornire la esatta conoscenza dell’ordinamento statale, e quindi rischia, isolandosi in una visione esclusivamente formalistica, di dar vita a interpretazioni o ricostruzioni che non trovano riscontro nella realtà, alla quale pure bisogna guardare, una volta che si tenga fermo il principio secondo cui il diritto non è quello che risulta consacrato nei testi di legge o pel solo fatto di tale consacrazione, bensì l’altro <vivente> quale si palesa negli effettivi rapporti e comportamenti, allorché essi, pur se contrastanti con le leggi stesse, presentino aspetti e caratteri che ne facciano presumere la stabilizzazione”. Ed invero il funzionamento dell’ordinamento costituzionale “è condizionato dalla realtà sociale, che presenta un suo ordine intrinseco e dispone di una serie di poteri di fatto, i quali, o operando direttamente o influenzando indirettamente l’attività degli organi dello stato, riescono a raccogliere intorno a questo loro ordine intrinseco le più rilevanti manifestazioni dell’attività stessa”<sup>1</sup>.

Mi sono chiesto cosa avesse spinto uno studente alle prime armi a sottolineare questo passaggio, probabilmente la sensazione che, nei testi universitari dell’epoca, non era consueto imbattersi in dichiarazioni così schiette di realismo giuridico ed in affermazioni così nette di antiformalismo. Ed emerge con forza, nella citazione mortatiana, la cifra più profonda del realismo del maestro calabrese, in quanto la proclamata insufficienza di approcci di tipo formalistico riguarda non soltanto la costituzione “vivente” ma anzitutto la sua stabilizzazione, radicata nelle forze politiche che la sostengono. E peraltro il realismo

\* Professore emerito di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

\*\* Relazione presentata in occasione del Convegno “*Giuspubblicisti calabresi: dallo stato nazionale alla (ri)globalizzazione*”, tenutosi il 6 ottobre 2023 presso la Facoltà di Scienze politiche, sociologia e comunicazione della Sapienza Università di Roma.

<sup>1</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII, Padova, Cedam, 1967, 26 ss.

di Mortati rispecchia tutte le contraddizioni della politica novecentesca, la quale aveva riversato sulla costituzione conflitti sociali, aspettative di cambiamento, duri antagonismi politici, dai quali le “neutralizzazioni” del liberalismo giuridico ottocentesco avevano messo al riparo il diritto costituzionale. Ed infatti il pensiero di Mortati si tiene in buona sostanza lontano dal retaggio del costituzionalismo liberale, in una linea di coerenza che trascorre dalle opere del periodo dello stato autoritario fino alle sue illuminanti intuizioni sui principi della Costituzione repubblicana.

La concezione mortatiana della costituzione ha sempre sullo sfondo le sfide e le cesure della politica novecentesca: la crisi dello stato monoclasse borghese e l'avvento della democrazia di massa, e di quei “poteri di fatto” che avrebbero conquistato in questa un ruolo egemone; le sfide della *Politik als Beruf* e l'approccio disincantato delle scienze sociali allo studio dell'elitismo e della “classe politica”; l'apertura delle costituzioni alla società in funzione di armonizzazione della conflittualità sociale e l'erompere di questa negli antagonismi irriducibili della polarizzazione amico/nemico; le esperienze dello stato autoritario, che fecero da sfondo alle prime opere, e quelle della Costituzione repubblicana nata dalle ceneri di quello, della quale Mortati fu artefice, interprete e, come giudice costituzionale, custode. Un magistero scientifico che copre davvero i frangenti tormentati del secolo breve, misurandosi con l'esperienza del potere costituente, avvio della “stabilizzazione” della costituzione materiale, poi con il poderoso sforzo delle *Istituzioni*, di ordinare il nuovo assetto costituzionale intorno ad un nucleo di principi che ne definiscono l'ispirazione di fondo, ed infine con le sfide dei movimenti e della democrazia partecipativa, che indussero l'ultimo Mortati a liberarsi della prospettiva più angusta delle “controforze” del principio maggioritario.

Su quasi tutti i profili del magistero scientifico di Mortati si dispone oramai di un'ampia letteratura, con una riflessione che ha impegnato i costituzionalisti e più di recente gli storici del diritto ed i filosofi della politica<sup>2</sup>. Un interesse che, dopo la risalente completa *Raccolta di scritti* del maestro, edita nel 1972, ha condotto alla ristampa, nell'ultimo quarto di secolo, di alcune opere di Mortati. Questo *révival* culturale ha peraltro riguardato finora le principali opere pubblicate negli anni del fascismo<sup>3</sup>, nonché alcuni scritti risalenti agli anni della Costituente<sup>4</sup>, non ancora i contributi di Mortati alla sistemazione dei principi della Costituzione repubblicana. L'interesse della dottrina sembra essersi prevalentemente focalizzato sui rapporti con le dottrine costituzionali dello stato corporativo<sup>5</sup>, o su quelli

<sup>2</sup> Si v. soprattutto due importanti volumi collettanei: F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, ESI, 1989; e M. GALIZIA – P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990. Si v. ancora la monografia di M. BRIGAGLIA, *La teoria del diritto di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2006. Sul contributo degli storici e dei filosofi della politica si v. soprattutto M. FIORAVANTI, *Le dottrine della costituzione materiale*, in *Historia constitucional*, n. 12, 2011, 21 ss.; ed i saggi di G. BISOGNI e M. GREGORIO in *Filosofia politica*, 2023, 33 ss., 71 ss.

<sup>3</sup> Si v. C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, a cura di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 1998; ID., *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, a cura di E. Cheli, Milano, Giuffrè, 2000.

<sup>4</sup> Si v. ID., *La Costituzione di Weimar*, a cura di M. Fioravanti, Milano, Giuffrè, 2019; ID., *La legge elettorale cecoslovacca*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2020; ID., *La teoria del potere costituente*, a cura di M. Goldoni e con prefazione di A. Barbera, Macerata, Quodlibet, 2020.

<sup>5</sup> Se ne v. un'accurata rivisitazione critica nel bel volume di S. FILIPPI, *La funzione di governo nella esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

con la dottrina weimariana, passaggi decisivi per la ricostruzione del pensiero mortatiano, ma non esaustivi per un autore i cui orizzonti culturali hanno abbracciato i grandi filoni del pensiero politico e costituzionale europeo del Novecento. Quanto al primo profilo, non sembra dubbio che Mortati condivida con larghi settori della dottrina costituzionale fascista un marcato pregiudizio antiparlamentarista, che percorre come un *fil rouge* sia *L'ordinamento del governo* che *La costituzione in senso materiale*. Laddove egli tende a contrapporre la forza legittimante di un indirizzo politico che trae origine dal rapporto diretto tra governo e corpo elettorale alle mediazioni del parlamentarismo, ed agli equilibri interlocutori di questo la solidità dei rapporti di forza sottesi alla costituzione materiale<sup>6</sup>. Ed ancora sembra difficile sostenere che, nel primo Mortati, la riflessione teorica sulla costituzione abbia preso decisamente il sopravvento sul paradigma della statualità, la quale resta lo scenario del “politico” e dei rapporti di sovra- e di sottoordinazione, non a caso egemonizzati dal partito unico, che costituiscono l'ossatura della costituzione materiale<sup>7</sup>. Sarà invece più tarda la riflessione sulle comunità intermedie, che occupa un rilievo centrale nella interpretazione della Costituzione repubblicana, allargandosi alle svariate manifestazioni del tessuto pluralistico fino a lambire il tema della tutela dell'individuo nelle formazioni sociali, e tracciando una cesura netta del corporativismo societario di Mortati, influenzato dal personalismo cattolico tra le due guerre, dal corporativismo autoritario dello stato fascista<sup>8</sup>. E peraltro sarebbe arduo cogliere la presenza fortemente innovativa di Mortati nel panorama della scienza giuridica italiana del XX secolo, la sua capacità di “disturbare la quiete” della scienza costituzionalistica<sup>9</sup>, senza tenere conto dell'itinerario del tutto peculiare che egli segue nel “giuridicizzare il politico”, e del fondamento “giuridico” che egli attribuisce alla costituzione materiale, sebbene esso abbia un robusto radicamento nella dimensione sociale dell'esperienza giuridica: un approccio che traccia la distanza dalla dilagante e travolgente egemonia del politico nelle teorie dello stato corporativo, e spiega inoltre il distacco sia dal positivismo fattuale del decisionismo schmittiano che dalle legature troppo impalpabili della *Integrationslehre* smendiana<sup>10</sup>.

Nelle opere di Mortati degli anni Trenta e Quaranta del XX secolo emergono peraltro emblematicamente le linee di tensione del rapporto fra costituzionalismo e democrazia, riconducibili alla tendenza della politica ad uscire da argini prefissati ed agli sbocchi plebiscitari del rapporto fra le masse e la classe politica. E Mortati si misura con l'atmosfera culturale del suo tempo, nel quale avevano larga circolazione le suggestioni delle teorie

<sup>6</sup> Sul nesso tra riflessione sull'indirizzo politico e sulla costituzione in Mortati v. M. DOGLIANI, *Costituzione e indirizzo politico*, in A. CATELANI - S. LABRIOLA (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, Giuffrè, 2001, 125 ss.

<sup>7</sup> In senso parzialmente contrario, mi pare, G. BISOGNI, *La costituzione materiale a Weimar: Hermann Heller, Rudolf Smend, Carl Schmitt*, in *Filosofia politica*, 2023, 34 ss.

<sup>8</sup> Un distacco che emerge con nettezza nel volumetto di C. MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, ERI, 1971, 75 ss.

<sup>9</sup> L'espressione è di G. ZAGREBELSKY, *Introduzione* a C. MORTATI, *La costituzione*, cit., IX.

<sup>10</sup> Per una contestualizzazione assai attenta delle posizioni del primo Mortati v. M. GREGORIO, *La costituzione in senso materiale di Costantino Mortati*, in *Filosofia politica*, 2023, 71 ss.

elitistiche e degli studi sulla classe politica nella nascente scienza politica<sup>11</sup>, così come quelle provenienti da filoni culturali che avevano esaltato le componenti irrazionalistiche del potere<sup>12</sup> o alimentato il disprezzo nei confronti della mediocrità di una politica intesa come partecipazione eguale e come libero confronto fra opinioni, interessi e gruppi diversi<sup>13</sup>, o infine gli influssi delle correnti del realismo politico del Novecento<sup>14</sup>.

In questa cornice si inquadra anche la riflessione di Costantino Mortati sul rapporto fra costituzione e politica. Il realismo costituisce peraltro una cifra di lettura importante, ma non esclusiva, della dottrina della costituzione materiale. “Il concetto di costituzione materiale – scrive Mortati – si riannoda sotto qualche aspetto alla corrente che va sotto il nome di realismo politico, perché identifica la realtà dello stato col sistema delle forze sociali organizzate, in modo da garantire loro una posizione di supremazia”<sup>15</sup>. Lungo questo itinerario, era giocoforza che Mortati incontrasse sulla sua strada e si misurasse con gli indirizzi antiformalistici della scienza giuridica europea del Novecento. Ed è palese che le teorie istituzionistiche francesi di Hauriou e Duguit, la *Integrationslehre* di Rudolf Smend ed il decisionismo di Carl Schmitt rappresentino tasselli insostituibili (l’ultimo in particolare) della dottrina della costituzione materiale, sebbene questi indirizzi costituiscano anche interlocutori ed antagonisti del realismo di Mortati. Egli osserva criticamente che concetti quali l’istituzione, l’integrazione, la decisione politica fondamentale, pur dando evidenza al sostrato dei rapporti sociali sottostanti alla costituzione, restano su di un piano troppo astratto e, nel caso dell’*Integrationslehre* smendiana, troppo fluido ed impalpabile, denotando una visione troppo eterea e troppo distanziata del rapporto fra società, politica e costituzione. Al contrario, Mortati rivendica a sé stesso il merito di essere andato più in profondità, per cogliere il fondo di questa relazione, e per scorgerlo in un “rapporto di dominio-soggezione”, il quale storicamente fa sì che determinate forze sociali assumano “una posizione di predominio sulle altre e si ordinino intorno ad interessi ideali, rapporti politici, imposti autoritativamente come fondamentali per il tipo di stato cui si dà vita”<sup>16</sup>. Mortati esclude peraltro, prendendo con ciò le distanze dal realismo soreliano, così come da uno dei suoi maestri, Sergio Panunzio, che la costituzione materiale si identifichi con la “pura forza” e che il rapporto di dominio-soggezione sia sufficiente da solo “a dar ragione dell’effettivo modo di essere dell’assetto statale”. Tale rapporto, è, peraltro, il punto di attacco della sua costituzione materiale, ed il “sostrato” sul quale poggia questo assetto, con

<sup>11</sup> Se ne può leggere un lucido bilancio in N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Bari, Laterza, 1971, *passim* e 219 ss.

<sup>12</sup> Si v. l’oramai classico, ma sempre illuminante affresco di G. LUKACS, *La distruzione della ragione* (1959), Torino, Einaudi, 1974; nonché, nella letteratura italiana, i fondamentali studi di C. ANTONI, *La lotta contro la ragione* (1942), Firenze, Sansoni, 1973; e di G. SASSO, *Tramonto di un mito. L’idea di progresso fra Ottocento e Novecento*, Bologna 1984. V., più di recente, la brillante ricostruzione di J.J. SEBRELLI, *El olvido de la razón*, Barcelona, Editorial Sudamericana, 2007.

<sup>13</sup> Per una sintesi di questi indirizzi e delle loro radici filosofiche, v. U. MARTI, *Friedrich Nietzsche, Zur Genealogie der Moral*, in *Geschichte des politischen Denkens*, a cura di M. BROCKER, Frankfurt a.M., 2007, 466 ss. Ma v. anche le esemplari pagine della *Vorrede* di T. MANN, *Betrachtungen eines Unpolitischen* (1918), Frankfurt a.M., 1988, 1-33. Sulla critica della mediocrità“ delle democrazie in questa fase del pensiero manniano, v. F. FECHNER, *Thomas Mann und die Demokratie*, Berlin, Duncker & Humblot, 1990, 42 ss.

<sup>14</sup> Si v. P.P. PORTINARO, *Il realismo politico*, Bari-Roma, Laterza, 1999, 104 ss.

<sup>15</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 33.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

il quale le forze dominanti riescono ad assicurare “la stabilità di una consociazione”, il che vuol dire anche “contemplare una certa costanza nel tempo nel loro modo di operare e garantire con essa una almeno approssimativa certezza ai rapporti associativi”<sup>17</sup>. In questo senso la comprensione della dottrina mortatiana della costituzione materiale è davvero inseparabile dalla riflessione novecentesca sulla politica nella società di massa. Misurandosi, in questo itinerario sia con l’esplosione del conflitto politico-sociale nelle democrazie, seguita alla crisi dello stato liberale, sia con la risposta a questa crisi emersa dalle esperienze dello stato autoritario, ed incontrando, lungo questo tragitto, non solo le teorie elitiste della classe politica elaborate da Mosca, Pareto e Michels, ma anche con gli apporti della riflessione sul fenomeno giuridico maturata negli anni venti del Novecento all’interno del sindacalismo rivoluzionario<sup>18</sup>.

In questa cornice, il nodo del rapporto fra costituzione e forze politiche svolge un ruolo determinante. Ed infatti, pur muovendo da premesse culturali parzialmente diverse da quelle schmittiane<sup>19</sup>, Mortati elaborò, negli anni trenta del XX secolo, una dottrina della costituzione materiale, incentrata sul ruolo del partito nella società di massa. Secondo Mortati, poiché il partito è divenuto, con l’ingresso delle masse nella vita politica, “l’elemento attivo dell’istituzione originaria, necessario perché questa assuma una forma politica”, esso è “il soggetto da cui emana la costituzione fondamentale” e si configura come l’elemento strutturale di questa. Il partito fa sì che una forma concreta di stato sia “la realizzazione di un’idea politica” e conferisce all’assetto costituzionale la necessaria “omogeneità politica”. Il nesso fra costituzione materiale e forze politiche dominanti carica pertanto il concetto di partito di una spiccata attitudine unificante, sebbene storicamente datata, poiché trae ispirazione non solo dalle teorie elitistiche della politica, ma soprattutto dalle coeve esperienze dei regimi autoritari a partito unico. Nell’impianto teorico di Mortati, invero, il partito non è soltanto “la struttura destinata a rendere efficiente l’attività dell’elemento sociale nella vita dello stato”. Esso esprime soprattutto la stabilizzazione di rapporti di sovra – e di sottoordinazione e l’emersione di forze politiche dominanti, che identificano il sostrato reale della costituzione e conferiscono a questa forza giuridica. Mortati distingue pertanto dai partiti che assolvono al compito più limitato di assicurare la dialettica del parlamentarismo, i quali esprimono una fase solo interlocutoria nella stabilizzazione di un assetto di dominio, quelle forze politiche dominanti che consentono di “riconoscere e rendere consapevole una vocazione esistente nel popolo”, e che uniscono “in un’unità più alta maggioranza e minoranza” e formano il presupposto “per l’esistenza di una volontà coerente e armonica dello stato”<sup>20</sup>.

È difficile negare che questo approccio teorico offrisse qualche ostacolo alla comprensione dei caratteri degli ordinamenti democratici. Muovendo da queste premesse,

<sup>17</sup> *Ivi*, 31.

<sup>18</sup> Si v. soprattutto l’opera fondamentale di S. PANUNZIO, *Diritto forza violenza*, Bologna, Cappelli, 1919.

<sup>19</sup> Si v. su ciò C. MORTATI, *Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Quad. fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, n. 2, 1973, 511 ss. Si v. anche la ricostruzione storica di D. SCHEFOLD, *Mortati e la dottrina tedesca*, in F. Lanchester (a cura di), *Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, ESI, 1989, 130 ss.

<sup>20</sup> I passaggi riportati nel testo possono leggersi in C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, cit., 65 ss.

Mortati tentò peraltro, dopo la fine della seconda guerra mondiale, di ricondurre la dottrina della costituzione materiale nel solco del costituzionalismo democratico. Era, a ben vedere, un'operazione difficile, che giungeva ad identificare le forze politiche dominanti con il sistema dei partiti e ad individuare nel principio del pluripartitismo il nuovo fulcro della costituzione materiale. Ma soprattutto tale operazione aveva un prezzo alto in termini di apertura delle dinamiche pluralistiche, che essa si sforzava di contenere entro le maglie di appropriati “congegni” organizzativi<sup>21</sup>. Si colloca in questa cornice la prospettiva del ripensamento, invece che del radicale superamento in termini identitari, della rappresentanza politica, della quale Mortati avrebbe progressivamente accentuato una visione dinamica, configurandola come un “rapporto”, piuttosto che come una “situazione”<sup>22</sup>. Secondo Mortati, l'organizzazione della sovranità popolare si realizza attraverso lo sdoppiamento del rapporto rappresentativo, che ha sostituito alla relazione fra elettori ed eletti quella, più articolata, fra elettori e partiti e fra questi ed i gruppi parlamentari. L'inserimento dei partiti nel circuito rappresentativo consente alle forze politiche della maggioranza di divenire partecipi della direzione politica dello stato, e l'istituzionalizzazione del principio maggioritario si configura come il nucleo essenziale del principio della sovranità popolare, ciò che finiva per sospingere le altre espressioni del pluralismo ai margini del processo di decisione politica, riducendole al ruolo di “controforze” del principio di maggioranza<sup>23</sup>.

L'approdo della dottrina della costituzione materiale al pluralismo segue pertanto un itinerario tortuoso, ma risultano anche chiari, nel complesso, i limiti dell'accostamento al decisionismo schmittiano, con il quale pure essa sembra condividere l'adesione ad una concezione monistica della sovranità. “Il riconoscimento della sovranità ad uno o altro soggetto è il risultato di un processo storico attraverso cui si realizza la preminenza di alcune forze sociali portatrici di una determinata concezione politica; ciò che spiega il carattere polemico che ogni tipo di potere sovrano viene ad assumere, in quanto risultante dalla vittoria conseguita contro quello che era prevalso in precedenza”<sup>24</sup>. Se invero non è azzardato scorgere in questo passaggio l'influenza della polarità amico/nemico, per altri aspetti il realismo costituzionale di Mortati appare più denso e concreto di quello schmittiano, perché più proiettato alla comprensione delle dinamiche sociali e dello scontro fra gli interessi. Mortati prospettava una lettura meno radicale del rapporto fra rappresentanza e democrazia. Pur non alieno dal condividere la tesi di Schmitt e poi di Leibholz sul legame indissolubile ed esclusivo fra rappresentanza e liberalismo oligarchico, Mortati sembra meno propenso ad interpretare il superamento dello stato liberale attraverso

<sup>21</sup> Emblematico, in questo senso, il giudizio complessivo sull'esperienza della Costituzione di Weimar: v. C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar* (1946), in ID., *Raccolta di scritti*, IV, Milano, Giuffrè, 1972, 348 ss.

<sup>22</sup> Ho sviluppato l'esame di questo profilo in lavori precedenti: v. P. Ridola, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 1985, 315 ss.; ID., *Rappresentanza e associazionismo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Bari-Roma, Laterza, 1988, 99 ss.; ID., *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Scritti in onore di M. Mazziotti di Celso*, II, Padova, Cedam, 1995, 439 ss.

<sup>23</sup> Si v. soprattutto C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), in ID., *Raccolta di scritti*, III, Milano, Giuffrè, 1972, 355 ss.

<sup>24</sup> Cfr. ID., *Commento all'art. 1*, in “Commentario della Costituzione”, diretto da G. Branca, Artt. 1-12, Bologna-Roma, Zanichelli, 1974, 21.

la lente del principio di identità<sup>25</sup>. In questo approccio si avverte una visione pluralistica della società, nella quale vari gruppi competono “per far valere in modo efficace le esigenze proprie di ciascuno”, cosicché il pluralismo ha in definitiva trasformato anche quella politica in “rappresentanza di *interessi politici*”. Questa ricostruzione, da un lato, finiva per porre a fondamento della rappresentanza politica la corposa trama degli interessi configgenti nella società, in quanto ne individuava “il requisito caratteristico” nella cura degli interessi dei rappresentati e nell’ “effettiva corrispondenza fra i comportamenti del rappresentante e gli interessi dei rappresentati”, nonché nella “permanenza nel tempo di tale corrispondenza”<sup>26</sup>. Dall’altro, essa recuperava l’idea della naturale funzione unificante della rappresentanza, e faceva dipendere il raggiungimento di “una sintesi armonica dei vari interessi collettivi” dalla disposizione del tessuto pluralistico ad ordinarsi intorno a “soggetti capaci di farsi portatori di visioni politiche generali”<sup>27</sup>.

Per questa attenzione all’economia ed a dinamiche sociali secolarizzate, la concezione mortatiana della rappresentanza degli interessi politici si distacca nettamente dalle teorie della “rappresentazione” (*Repräsentation*) elaborate dalla dottrina tedesca nella prima metà del XX secolo. La continuità di esse con le concezioni liberali della rappresentanza politica è invero solo apparente, perché queste ultime traevano sì origine da una visione molto coesa del processo politico, che era riguardato peraltro dalla prospettiva del rapporto fra le assemblee parlamentari e la loro base elettorale, rapporto considerato nei due momenti della elezione come scelta di una qualità personale all’interno di un ceto politico omogeneo, e dell’assemblea come arena di un processo politico separato dalle divisioni del tessuto sociale. Vi era in queste concezioni, per quanto viziate dal presupposto elitario del parlamentarismo liberale, una attenzione per il rapporto con la base sociale come elemento fondativo della qualità del rappresentante, che viene del tutto abbandonata dalle teorie della *Repräsentation*, la cui tensione verso l’unità ha radici più profonde, alle quali non furono estranee le suggestioni della teologia del cattolicesimo romano sulla “forma politica”<sup>28</sup>. “L’idea della rappresentazione si basa sul fatto che un popolo che esista come unità politica rispetto all’esistenza naturale di un qualsiasi gruppo di uomini che vivano insieme ha una specie di essere più alta e sviluppata, più intensa”<sup>29</sup>. Così intesa, la “rappresentazione” comporta pertanto il trascendimento della grezza empiria sociale, in quanto essa solleva la formazione delle decisioni collettive ad un livello più alto, ed allo stesso tempo conferisce

<sup>25</sup> Per qualche ulteriore approfondimento rinvio a P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, 259 ss.

<sup>26</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., I, 219 ss. Sulla concezione della rappresentanza in Mortati, inquadrata nel contesto della coeva riflessione della dottrina, v. la rigorosa ricostruzione di G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Milano, Giuffrè, 2005, 51 ss.

<sup>27</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., I, 221 e 442 ss.

<sup>28</sup> Si v. C. SCHMITT, *Cattolicesimo romano e forma politica* (1923), a cura di C. Galli, Bologna 2010. Si v. ancora C. GALLI, *Immagine e rappresentanza politica*, in *Filosofia politica*, 1987, 11 ss.

<sup>29</sup> Così ID., *Dottrina della costituzione* (1928), a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, 270 ss. (per la citazione, 277).

“una particolare dignità” alla persona del rappresentante, che deriva dall’ “alto valore” che egli rende presente<sup>30</sup>.

Nel ricco dibattito novecentesco sulla rappresentanza politica, la riflessione di Costantino Mortati presenta tratti di indubbia originalità. Essa non segue le orme della dottrina liberale, che aveva utilizzato la dogmatica privatistica sulla distinzione tra rappresentanza e mandato per separare la rappresentanza politica dal flusso permanente delle domande provenienti dalla società. Né essa persegue quell’obiettivo di trascendimento della rappresentanza rispetto all’empiria sociale, intrinseca alla polarizzazione *Repräsentation/Vertretung* nella dottrina tedesca. Né ancora pretende di opporre agli scenari inquietanti del politico novecentesco il recupero di una concezione “istituzionale” della rappresentanza, neutrale rispetto all’assorbimento di questo nella rete totalizzante del partito unico, non meno che rispetto ai conflitti che agitano il tessuto pluralistico. Né infine, proponendo una concezione essenzialmente dialettica del rapporto tra politica ed interessi nella rappresentanza, ne appiattisce la sua collocazione nel processo politico delle democrazie sul paradigma troppo compatto del *Parteienstaat*<sup>31</sup>.

Dal rapido profilo che ho tracciato emerge tutta la complessità del magistero scientifico di Costantino Mortati. Esso ha attraversato le esperienze costituzionali del Novecento, misurandosi con le conquiste, le contraddizioni e le sconfitte che hanno accompagnato l’ascesa dello stato costituzionale di democrazia pluralistica, e lasciando in eredità agli studiosi una messe di suggestioni e di insegnamenti che possono ancora guidarci a seguirne gli sviluppi. Proprio in ragione di questa complessità, lo studio dell’opera di Mortati è peraltro ancora un cantiere aperto ad ulteriori direttrici di approfondimento. Ne segnalerò solo alcune. La prima riguarda le *Istituzioni*, un’opera che attende una rivisitazione che ne approfondisca il metodo e la sistematica, così come la collocazione nel panorama dei grandi classici della scienza costituzionalistica europea del Novecento, accanto alle opere di Duguit, Carré de Malberg, Posada, Schmitt, Heller, Kelsen, Dicey. Le *Istituzioni* ripropongono invero l’interrogativo al quale si è già fatto cenno, riguardante il rapporto con la statualità di uno studioso postosi nella prospettiva di investigare il sostrato materiale e politico della costituzione. E che, nello sforzo di radicare in questo sostrato la normatività della costituzione, aveva incontrato sulla sua strada quel legame profondo tra *allgemeine Soziallehre des Staates* e *allgemeine Staatsrechtslehre*, intorno al quale Jellinek aveva costruito l’architettura della sua *Allgemeine Staatslehre*.

Inoltre, resta ancora largamente da esplorare il contributo di Mortati alla comparazione costituzionale, consegnato ai suoi corsi universitari degli anni cinquanta e sessanta del Novecento, i quali abbracciano una varietà di temi, non circoscritta solo alle forme di governo, oggetto di lezioni assai note e più volte ristampate, come la struttura delle

<sup>30</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Cattolicesimo romano*, cit., 50. Per la ricostruzione del contesto storico-costituzionale della concezione della *Repräsentation* v., nella letteratura italiana, l’ottima monografia di S. ROSSI, *La rappresentanza nello stato costituzionale. La rappresentazione degli interessi in Germania*, Torino, Giappichelli, 2002.

<sup>31</sup> Sulle discussioni sulla rappresentanza nel periodo fascista v. L. PALADIN, *Il problema della rappresentanza nello stato fascista*, in *Jus*, 1968, 23 ss.; ed *amplius* I. STOLZI, *L’ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell’Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007.



costituzioni, la revisione e le garanzie costituzionali. Osservo peraltro che l'attenzione di Mortati allo sviluppo storico-comparatistico delle forme di stato e dei principi informatori degli assetti costituzionali ha dischiuso alla comparazione approcci metodologici e scenari non sconosciuti alla scienza costituzionalistica europea – penso agli *Elements* di Esmein, al *Traité* di Duguit, al *Tratado* di Posada ed in Italia al *Corso* di Luigi Palma e agli scritti di Brunialti-, che aveva già collocato la comparazione costituzionale all'interno della storia del costituzionalismo, ma arricchiti dal maestro calabrese con una sensibilità peculiare alla derivazione degli assetti di governo dalle strutture portanti della costituzione materiale.

In questa cornice, occorrerà anche rileggere un tema che percorre come un *fil rouge* tutta l'opera di Mortati, il rapporto tra organicismo e conflitto nelle democrazie, alla luce di saggi importanti che egli dedicò, negli anni Cinquanta del Novecento, ai rapporti economico-sociali della Costituzione repubblicana, al lavoro ed alla proprietà terriera in particolare. In questi scritti, che propongono una lettura assai arida della “costituzione economica”, Mortati sembra non soltanto rimarcare la rottura della democrazia sociale rispetto alle esperienze dello stato monoclasse borghese, ma non allinearsi sulle visioni integralmente pacificatrici del conflitto sociale familiari al corporativismo cattolico. Mentre in quegli anni Mortati proponeva una lettura degli assetti costituzionali della democrazia politica imperniata sulle dinamiche maggioritarie del sistema politico-partitico, si faceva strada in altri scritti una lettura assai più mossa della democrazia sociale, aperta all'azione riequilibratrice e redistributiva dei poteri pubblici, ma anche a soluzioni di riforma radicale della struttura economico-sociale. Si avverte in questa fase del pensiero di Mortati la traccia del giudizio tormentato sull'esperienza costituzionale weimariana, che egli aveva espresso nel volume del 1946, ove appunto lo iato tra le contraddizioni della democrazia politica e le audacie della democrazia sociale veniva additato come una delle cause principali della crisi della Repubblica tedesca.

Mortati avvertiva d'altra parte che “i cenni storici e comparatistici devono considerarsi premessa necessaria per poter giungere ad un'esatta comprensione dell'ideologia accolta dalla nostra costituzione che, riflettendo il travaglio dell'epoca contemporanea, è informata all'intento di realizzare una democrazia sociale”<sup>32</sup>. Muovendo da questa premessa, egli pervenne ad una sistemazione dei principi fondamentali della Costituzione, che è uno dei lasciti più profondi e duraturi del suo magistero scientifico e civile<sup>33</sup>. Ed invero “è da riconoscere ai principi predetti, se anche formulati in modo generico o in funzione di direttiva, un carattere direttamente normativo ed un'efficacia suscettibile di esplicarsi in concreto” sia come vincolo nei confronti del legislatore che come parametro del controllo di costituzionalità. Nei principi fondamentali della Costituzione occorre ravvisare, secondo Mortati, non soltanto un canone di interpretazione, facendo sorgere nell'interprete “l'obbligo di risalire ad essi onde superare le incertezze o colmare le lacune che dovessero riscontrarsi nella loro applicazione”, ma altresì un canone di osservanza “affidato all'azione

<sup>32</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., I, 132.

<sup>33</sup> Si v. C. MORTATI, *Costituzione della Repubblica italiana* (1962), Milano, Giuffrè, 1986, 214 ss.; ID., *Ispirazione democratica della Costituzione* (1964), in ID., *Raccolta di scritti*, II, Milano, Giuffrè, 1972, 279 ss.

delle forze politiche”<sup>34</sup>. Il compito della Repubblica di attualizzare nel tempo i principi costituzionali si carica pertanto di una valenza profondamente politica, che non solo trova sviluppo in una visione larga dei limiti materiali della revisione costituzionale<sup>35</sup>, ma soprattutto confida nella responsabilità delle forze politiche nell’osservanza di tali principi come condizione irrinunciabile della coerenza complessiva e della tenuta dell’edificio costituzionale.

---

<sup>34</sup> Cfr. ancora ID., *op. ult. cit.*, I, 133

<sup>35</sup> Si v. ID., *Concetto e limiti del procedimento di revisione costituzionale* (1952), in ID., *Raccolta*, cit., II, 3 ss.