



ENZO CHELI*

INTORNO ALL' "ORDINAMENTO DEL GOVERNO NEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO" DI COSTANTINO MORTATI - 1931**

1.

L' "Ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano" vede la luce nel 1931 ed è il primo lavoro monografico di Mortati costituzionalista. Quando questo lavoro viene pubblicato l'Autore non è più un giovane studioso, ma un uomo maturo che ha già raggiunto la soglia dei quarant'anni e che dispone, oltre che di una lunga esperienza lavorativa come funzionario della Corte dei conti, di tre lauree, una in giurisprudenza, conseguita nel 1914; una in filosofia, conseguita nel 1917 ed una in scienze politiche, conseguita nel 1930 sotto la guida di Luigi Rossi. Questa terza laurea segna un punto di svolta perché proprio da essa prende l'avvio la carriera accademica che condurrà Mortati, sostenuto dallo stesso Luigi Rossi e da Sergio Panunzio, a vincere nel 1936 la cattedra di diritto costituzionale nell'Università di Messina. Ma la laurea in scienze politiche sarà decisiva anche per un altro aspetto e cioè per il fatto che proprio dalla tesi presentata per conseguire questa laurea prenderà forma il libro di cui qui si parla. Libro da cui emerge un chiaro richiamo alle letture formative che hanno concorso a costruirlo: dagli studi italiani dell'età liberale di Romano, Ranelletti, Donati e Rossi; alla letteratura straniera dedicata alle forme ed alla storia del governo parlamentare nel Regno Unito, in Francia e nella Repubblica Weimariana, ma pur sempre con una attenzione particolare alla valutazione critica dei primi studi dedicati alle fasi costituzionali del regime fascista (da Panunzio a Rocco; da Costamagna a Ferraciu). Lo scopo che lo studio si propone viene enunciato con chiarezza nella breve premessa del volume: esplorare per l'attività di governo la "zona grigia" del diritto costituzionale, cioè la linea di confine che corre tra politica e il diritto, tenendo ben distinti i caratteri propri della conoscenza giuridica dalle valutazioni proprie della scienza politica. Distinzione tanto più necessaria, ad avviso di Mortati, in presenza di una realtà caratterizzata, oltre che dalla presenza di nuove leggi costituzionali, da «un sistema

* Vicepresidente emerito della Corte costituzionale e Accademico dei Lincei.

** Relazione al Convegno *Mortati nella scienza costituzionalistica italiana ed europea*, prima giornata delle *Celebrazioni per il 40° anniversario della scomparsa di Costantino Mortati (1891-1985)*, promosse sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica, 15 ottobre 2025, Sapienza - Università di Roma.

non ancora del tutto compiuto e nel quale coesistono, accanto a quelli del nuovo, elementi del vecchio ordine».

2.

Il libro si articola in due parti. La prima è dedicata ad un esame generale della funzione di governo ricostruita come funzione superiore e distinta dalle tradizionali funzioni statuali nonché ad una riflessione sulla evoluzione subita dalla forma del governo parlamentare dallo Stato di diritto allo Stato moderno nei vari paesi europei: un'evoluzione che, secondo Mortati, ha accentuato progressivamente il ruolo del potere esecutivo rispetto alla posizione del Parlamento ed alle prerogative proprie del Capo dello Stato.

La seconda parte è dedicata all'evoluzione subita dall'ordinamento costituzionale italiano nel passaggio dalla monarchia statutaria al regime fascista. Passaggio che, nella visione di Mortati, ha condotto in politica al rafforzamento dell'unità sovrana dello Stato, favorita dalla presenza di un partito unico e, in economia, dall'introduzione dell'organizzazione corporativa. Ma che ha determinato anche la coesistenza necessaria di due figure di base quali quelle espresse dal Re e dal Capo del Governo, l'uno fondato sulla tradizione liberale dell'età risorgimentale, l'altro legato alla volontà popolare espressa attraverso l'ideologia del nuovo regime.

3.

Dalla pubblicazione di questo volume e dalle “leggi fascistissime” del Ministro Rocco è trascorso quasi un secolo, che ha visto, con la fine traumatica di una monarchia e di regime autoritario, la nascita di una nuova forma di Stato e di governo nelle vesti di una democrazia repubblicana e pluralista.

Perché tornare oggi a riflettere su queste pagine?

Accenno a tre motivi che a mio avviso rendono ancor oggi attuale questa riflessione.

Il primo motivo è di ordine storico e si collega alla completezza e all'equilibrio della ricostruzione scientifica che Mortati compie con questa ricerca sulla ‘zona grigia’ che prende in esame, una ‘zona grigia’ che è frutto di un compromesso tra forze divise tra tradizione e innovazione e che proprio per questo supera i limiti della contingenza in cui si venne a manifestare per esprimere una sorta di nota ricorrente della nostra storia nazionale. Mortati mette, infatti, bene in campo la carica ideologica, ma anche la fragilità strutturale di un regime nuovo che si è imposto sì con la forza, ma che non è stato poi in grado di risolvere i problemi di base legati alle disuguaglianze della sua base sociale. Regime che ha dovuto patteggiare con centri di potere consolidati nella fase di formazione dell'unità nazionale e, in particolare, con il maggior centro di potere legato alla tradizione - la monarchia - cui il destino storico ha voluto affidare non solo la nascita, ma anche la fine del regime fascista.

Il secondo motivo dell'interesse attuale di questo lavoro attiene alla biografia culturale del suo Autore. Il fatto è che questo volume, nato nell'ambito di una maturità di vita ormai

raggiunta, contiene in nuce tutti gli elementi che verranno, di volta in volta, a emergere nel successivo percorso scientifico di Mortati: dall'attenzione per la linea di confine tra costituzione formale e costituzione materiale all'interesse per la dinamica storica delle forme di governo; dalla ricostruzione dell'indirizzo politico come funzione autonoma e coordinatrice delle altre funzioni statuali al riconoscimento della inclinazione monarchica che segue il passaggio dallo 'Stato di diritto' a quello che Mortati qualifica come 'Stato moderno' e che in realtà è lo 'Stato sociale'. Su questo piano si ritrovano le linee di quel percorso che Mortati verrà a sviluppare a partire dagli anni Quaranta e che troverà il suo punto di approdo nelle opere fondamentali dei decenni successivi, dai corsi di diritto comparato sulle forme di governo alle varie edizioni delle Istituzioni di diritto pubblico. Un percorso destinato a lasciare tracce profonde non solo nel diritto costituzionale della fase post-orlandiana, ma anche, attraverso il lavoro politico svolto alla Costituente, nel nuovo impianto della carta repubblicana, dove la presenza di Mortati, specialmente in tema di definizione della nuova forma di governo, risulterà essenziale e determinante.

Ma il motivo di interesse maggiore e più attuale resta quello che emerge dalla novità della proposta di metodo che emerge da queste pagine. Un metodo che si collega a quella 'via italiana' del diritto costituzionale già aperta da Santi Romano e che ha finito per rendere Mortati come il costituzionalista italiano più innovativo e autorevole del XX secolo. L'originalità di questo metodo si esprime essenzialmente sul terreno della 'accumulazione storica' di istituzioni diversamente stratificate e non sempre conciliabili, un terreno che conduce Mortati a delineare il rapporto tra le strutture dell'ordinamento statutario e le strutture dell'ordinamento fascista più sotto il segno della continuità che della rottura rivoluzionaria, dal momento che si deve pur sempre conferire al Re, per quanto spogliato dell'indirizzo politico, il potere libero di scelta del Capo del Governo cioè «il potere di suprema decisione politica, il quale si sostanzia nel diritto di consentire, tra i vari possibili, quell'indirizzo che egli creda più confacente agli interessi nazionali» (v. pag. 181). E se l'ordinamento del nuovo Governo non poteva essere ricondotto, secondo Mortati, alle forme, ormai superate, della monarchia costituzionale, restava il fatto che la forma di governo praticabile in Italia all'inizio degli anni trenta andava pur sempre inquadrata nel modello di uno 'Stato moderno' che aveva assimilato e rimodellato i principi ispiratori dello 'Stato di diritto', fondato sulla supremazia della legge, sulla pluralità degli organi sovrani, sulla separazione dei poteri, sull'indipendenza del potere giudiziario, nonché sulla valorizzazione del popolo, espressa attraverso l'autonomia degli individui e delle formazioni sociali (in questo caso delle corporazioni) rese attive nell'interesse dello Stato (pagg. 163-164). In sostanza l'analisi che svolge Mortati in questo lavoro – nel confronto con la dottrina fascista dello Stato elaborata in particolare da Sergio Panunzio – mentre a prima vista può sembrare orientata verso una visione rigorosamente monistica, ad una lettura più attenta si manifesta in realtà fortemente innestata nella tradizione dello Stato liberale. Una tradizione che imponeva a Mortati non solo di fare i conti, sul piano oggettivo, con la storia del nostro governo parlamentare, ma anche, sul piano soggettivo, con la presenza nel paese di una

solida matrice culturale cristiana che impedisce di accogliere con il monismo l'annullamento gentiliano della persona umana nello Stato.

4.

Al di là degli enunciati apparenti il filo conduttore di questo lavoro appare, dunque, guidato dal tentativo di operare una difficile combinazione tra una ideologia fondata sulla assoluta pervasività dello Stato ed una storia nazionale sottesa alla vita istituzionale, caratterizzata dalla complessità e dalla diversità sociale, che attraverso lo Stato aspira alla unità, ma che nello Stato più che la sintesi finisce per trovare soltanto un limite. Mortati cerca di superare questo conflitto tra forma e sostanza, rivendicando, fin dalle prime pagine del suo lavoro la piena autonomia della riflessione del giurista rispetto alle ragioni della politica, nonostante che la politica sia destinata ad offrire alla scienza costituzionale l'oggetto da studiare e gli obiettivi da perseguire. Il libro, nato in una fase in cui il fascismo non ha ancora definitivamente imposto la sua vocazione totalitaria, viene in definitiva a esprimere il tentativo di un'ultima lettura moderata del nuovo regime sotto il segno di una continuità costituzionale con l'esperienza statutaria.

Questi sono i motivi che, a nostro avviso, attribuiscono a questo lavoro, con le sue luci e le sue ombre, un interesse che supera largamente la contingenza storica in cui venne prodotto e che contribuiscono a conservarne rilevanti profili di attualità. Profili che, se bene interpretati, possono aiutarci ancor oggi, in una fase in cui va riemergendo una visione di impronta monistica e autoritaria della funzione di governo, a valorizzare i caratteri strutturali e i limiti naturali di questa funzione in un paese storicamente complesso e 'diviso' qual è l'Italia.