



FERNANDA BRUNO*

COSTANTINO MORTATI: “LA COSTITUENTE 1945”**

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Coscienza costituente. Persona umana. Partecipazione popolare. – 3. Sistema elettorale. Obbligatorietà del voto. Referendum. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Cenni introduttivi

Nella copia del volume *La Costituente* del 1945¹, conservata nella biblioteca della Corte dei Conti, si trovano due foglietti non privi di interesse.

Il primo, tratto dal *Risorgimento liberale* del 2 settembre 1945, riporta un comunicato ANSA che dà notizia dell’insediamento della Commissione per l’elaborazione del progetto di legge elettorale per la Assemblea Costituente specificando che fra i membri supplenti vi è il democratico cristiano Costantino Mortati.

Come è noto l’illustre costituzionalista fu vicino al gruppo dei dossettiani. Più volte egli ha parlato della sua affinità e dei suoi rapporti di profonda amicizia con Dossetti ed anzi ha ricordato che, proprio per l’influenza esercitata da Dossetti, fu incluso fra i candidati della Democrazia cristiana per l’elezione alla Assemblea Costituente e fra i membri della Commissione dei Settantacinque per la Costituente².

Il secondo foglietto contiene alcune domande che possono aiutare nella lettura del volume: «Che cosa è, come viene organizzata e come funzionerà la Costituente? Quello che ogni italiano consapevole dei suoi doveri e dei suoi diritti deve conoscere».

* Già Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

** 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.

¹ *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945.

² Sui rapporti fra Costantino Mortati ed esponenti della DC v. recentemente F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e Mario Scelba: un promemoria per una iscrizione*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2, 2024, 21 ss.

2. Coscienza costituente. Persona umana. Partecipazione popolare

Nella prefazione del volume emerge quella che possiamo considerare l'idea portante del disegno costituzionale di Costantino Mortati, cioè la «coscienza costituente» del popolo. Egli spiega che una costituzione «non consiste in una serie di articoli più o meno bene allineati, e neppure in un complesso di uffici e di istituti giuridici, ma è invece una totalità di vita associata, un organismo vivente»³. Del resto, come è stato bene sottolineato da vari illustri giuristi, Mortati estende l'analisi giuridica alla cosiddetta “zona grigia” del diritto costituzionale. A suo avviso gli istituti giuridici debbono essere studiati, oltre che nella loro regolamentazione, anche nella realtà sociale e politica del loro tempo, così da comprenderne il funzionamento e mostrarne la pratica efficienza.

Mortati affronta nella Parte Prima *La teoria del potere costituente*.

In particolare, con riferimento allo svolgimento storico delle dottrine dirette alla giustificazione del potere costituente, sottolinea che tale svolgimento mostra il progressivo emergere delle esigenze implicite nell'attribuzione alla persona umana di un suo autonomo ed insopprimibile valore.

Come è noto, la tutela e la valorizzazione della persona umana è una delle idee-forza dell'illustre costituzionalista, punto focale della Relazione sui diritti pubblici subiettivi, presentata alla Commissione Forti, ove spiega che il «rispetto della persona umana sta a fondamento di ogni democrazia ed è il presupposto del suo regolare funzionamento»⁴.

Come spiega in vari scritti ed interventi, nel periodo precostituente e costituente, nel gruppo la personalità del singolo non viene mortificata, bensì valorizzata o forse meglio viene ad esistere.

Si è certo ben lontani dalla configurazione orlandiana del singolo individuo come “monade costitutiva” dello Stato moderno⁵.

Il rifiuto della concezione individualistica liberale sarà fortemente ribadita da Mortati in varie relazioni e scritti⁶.

Lo stesso modello personalista richiede una struttura pluralista e in specie un sistema istituzionale idoneo a garantire, mediante molteplici istituti, una democrazia “ascendente”. In particolare Mortati invita a creare «le condizioni atte a fare di tutto il popolo il fattore responsabile del proprio destino, e della patria una realtà viva nella coscienza delle moltitudini»⁷. E spiega che in sede costituente «almeno una dichiarazione di volontà dovrebbe emanare in modo diretto dal popolo, quello di affidare ai rappresentanti, da esso

³ *La Costituente*, cit., VI.

⁴ V. Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea Costituente, vol. I, (*Problemi costituzionale e organizzazione dello Stato*), Roma, 1946, ora nella *Raccolta di Scritti*, vol. I, Milano 1972, 601ss.

⁵ Si veda V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, ora in *Diritto pubblico generale*, Milano, Giuffrè, 1954, 422. Sull'opera di Orlando v. fra gli altri G. CIANFERROTTI, *Il Pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980.

⁶ V. *La comunità statale*, Relazione all'VIII Convegno dei giuristi cattolici italiani, tenuto a Roma il 9 novembre 1957, sul tema *Persona, società intermedie e Stato*, in *Iustitia* 1957, ora nella *Raccolta di Scritti*, IV, Milano, 1972, 87, ove rimarca che «il fine dei singoli non si realizza se non nella comunione con gli altri».

⁷ *La Costituente*, cit., VII.

nominati, la definitiva relazione ed approvazione della costituzione. In mancanza l'opera degli organi elettivi non potrebbe divenire definitiva se non sottoposta a ratifica popolare»⁸.

Si sofferma poi sui partiti, «portatori di determinate concezioni politiche generali, intorno a cui tendono a raggruppare i cittadini, sottraendoli all'atomismo individualistico e rendendoli capaci di intendere gli interessi collettivi, di formare ed esprimere una volontà unitaria»⁹.

Non manca l'attenzione agli altri gruppi sociali che sono diretti al duplice e concorrente scopo: «sottrarre il partito dal pericolo della astrattezza e dalla mancanza di aderenza ai problemi concreti ed elevare i gruppi particolari alla consapevolezza delle esigenze generali»¹⁰.

L'illustre costituzionalista conclude la Parte Prima sottolineando che all'elemento personale dello Stato, titolare dell'attività di creazione del suo ordinamento costituzionale, spetta la convocazione di una Assemblea costituente avente il compito di elaborare la nuova Costituzione o da sola oppure in concorso con il popolo.

3. Sistema elettorale. Obbligatorietà del voto. Referendum.

Nella Parte Seconda Mortati tratta: *Il procedimento costituente nelle sue principali manifestazioni storiche*. L'esame è ampio e ricco: vengono presi in considerazione vari Paesi, quali la Francia, partendo dall'Assemblea generale del 1789, la Germania, l'Austria, il Belgio, la Spagna, la Russia ecc., analizzando i procedimenti elettivi impiegati nella formazione delle Costituenti al fine di rilevare le tendenze generali affermatesi. E rileva che le costituzioni moderne, ispirate all'ideologia democratica, attribuiscono direttamente al popolo la volontà di dar vita alla Costituzione per mezzo della rappresentanza dell'Assemblea Costituente.

Particolare attenzione Costantino Mortati dedica poi al «problema della costituente nell'Italia di oggi». Subito avverte che la storia politica italiana, unica fra quelle dei grandi Stati del continente europeo, «non conosce costituenti», ma solo, «conati di costituenti»¹¹.

Parte dai movimenti del 1848 per giungere alla fine dello Statuto Albertino e al decreto Legislativo luogotenenziale n. 151 del 1941 con cui, fra l'altro, viene stabilita la convocazione, subito dopo la liberazione del territorio nazionale, di una Assemblea costituente da eleggere a suffragio universale, diretto e segreto, con il compito di deliberare sulla nuova Costituzione dello Stato. E sottolinea che, per assicurare la convocazione della Costituente, occorre «non solo il mantenimento della coalizione che ne ha preso l'iniziativa, ma il massimo rafforzamento della medesima»¹². Di qui la necessità che i singoli partiti siano

⁸ *Ivi*, 51.

⁹ *Ivi*, 54.

¹⁰ *Ivi*, 56.

¹¹ *Ivi*, 151.

¹² *Ivi*, 160.

consapevoli degli obblighi che ciò importa, nonché della «esigenza di tenere distinta l'azione del governo al quale partecipa da quella di parte»¹³.

Specifica attenzione inoltre Mortati dedica alla *Preparazione della Costituente: in primis* affronta il tema della scelta del sistema elettorale. A suo avviso è fondamentale dare alla Costituente una base elettiva proporzionale con il metodo delle liste concorrenti. Spiega che «l'inconveniente della proporzionale di rendere più difficile la formazione dell'organismo di governo e più lenta e meno stabile l'azione di questo, esercita senza dubbio minor peso nei riguardi della costituente»¹⁴. Aggiunge che il metodo delle liste concorrenti è quello «più idoneo a promuovere precise determinazioni di orientamenti politici necessarie per la costituente»¹⁵.

In particolare, per la formazione delle liste, pur attribuendo ai partiti il compito di formarle, sottolinea la necessità di coinvolgere gli stessi elettori «spostando l'intervento dell'elettore dalla fase della votazione a quella precedente della formazione della lista ed a disciplinarlo in modo che il medesimo si attui attraverso il dibattito ed il contraddittorio»¹⁶,

L'esigenza di promuovere la formazione della classe politica e di salvaguardare la democraticità dell'organizzazione statale era ben presente ai nostri costituenti!

Più volte Mortati rimarca l'essenzialità della funzione educativa dei partiti politici. A suo avviso, la democrazia infrapartitica è lo strumento per un'effettiva partecipazione dei cittadini all'interno dello Stato¹⁷.

Del resto vari esponenti della democrazia cristiana, in particolare Dossetti e Luzzatti, avevano sottolineato la necessità di superare la vecchia concezione dei partiti come sette di interessi o meri strumenti elettorali, reclamando la democrazia interna¹⁸.

Un'altra considerazione si impone. Mortati, a differenza di gran parte della dottrina giuspubblicistica italiana, è ben consapevole del carattere “strategico” del tema delle votazioni per l'ordinamento democratico. Pertanto egli dedica ampio spazio al problema dei principi in materia elettorale da includere nel testo costituzionale. A suo avviso, non solo il sistema elettorale in senso stretto, ma anche l'area della legislazione elettorale di

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ivi*, 171.

¹⁵ *Ivi*, 172.

¹⁶ *Ivi*, 177.

¹⁷ Sulla posizione di Mortati e di altri esponenti del mondo cattolico sui partiti politici v. F. BRUNO, *Partito e rappresentanza nella riflessione dei cattolici*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, (Atti del Convegno di studio Roma, 19, 20 e 21 ottobre 1995), Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1997, 213-234.

¹⁸ Nella lezione *La politica oggi*, presentata al Convegno regionale dei propagandisti di Azione Cattolica, Dossetti sottolinea la necessità di approfondire la funzione dei partiti nell'epoca contemporanea, superando «la vecchia concezione dei partiti come sette di interessi e di urti», e reclama la democrazia interna proprio per tutelare la dialettica delle varie posizioni.

La funzione dei partiti politici di riportare ad «unità il molteplice che agisce sul piano della *polis*, finalizzandolo al bene comune della *polis* cioè di ogni sua persona», viene descritta con molta chiarezza da Giuseppe Lazzati, che qualifica il partito «una parte totale». Egli spiega: «è una parte in quanto raccoglie non tutti ma quelli che assumono una certa concezione dello stato, dei suoi fini e dei suoi mezzi, ma è totale, universale in quanto attende allo sviluppo totale della persona». V. G. LAZZATI, *Pensare politicamente*, I, Roma, AVE, 1988, 93. Sulle figure di Dossetti e di Lazzati v. l'intervista di L. ELIA e P. SCOPPOLA (19 novembre 1984), *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Bologna, Il Mulino, 2003.

contorno deve essere adeguatamente disciplinata al fine di assicurare il momento democratico-partecipativo.

Inoltre affronta il tema dell'obbligatorietà del voto, idonea a reprimere «quel senso di anarchia e di ribellione per scarsità di senso civico che è una caratteristica nota di inferiorità del popolo italiano» ed in specie a rendere maggiormente consapevoli i cittadini del valore e del significato del loro intervento¹⁹.

Contesta le obiezioni sollevate, dal punto di vista giuridico, sull'ammissibilità di tale obbligo spiegando che l'obbligatorietà può essere sancita «per ottenere l'effettivo intervento dell'elettore alla funzione elettiva, cioè alla formazione della volontà diretta alla scelta dei deputati e dell'indirizzo politico»²⁰. Ed ancora afferma, dal punto di vista politico, che «la consapevolezza dell'obbligo può suscitare l'impulso alla conoscenza dei problemi e delle situazioni politiche necessarie per orientare all'espressione del voto»²¹. E invita pure a inserire alcune condizioni per facilitare tale adempimento: ammissione del voto per corrispondenza, indennizzi per oneri derivanti dalla partecipazione, ecc.

L'illustre costituzionalista affronta poi il tema della elaborazione della nuova Costituzione ed innanzitutto avverte che l'attività costituente, per raggiungere il fine che le è proprio, non deve dimenticare che «la costituzione non è solo una massa di articoli, un "puro affare di invenzione", ma un organismo vivente, e quindi si assicuri che dietro le norme che essa formula vi sia un effettivo equilibrio di posizioni, una relativa stabilizzazione dei rapporti delle forze contrastanti»²².

Inoltre si chiede se l'opera della Costituente sia limitata solo alla regolamentazione della forma di governo o se invece debba estendersi ai rapporti economico-sociali.

Interrogativo questo che si è posto e si pone anche oggi- come ben sappiamo- a tutti coloro che propongono riforme costituzionali!

Secondo Mortati la risposta non può essere dubbia proprio per l'esigenza di tutela dello sviluppo della personalità umana che costituisce il presupposto per il buon funzionamento del sistema democratico.

Riguardo alla scelta delle strutture organizzative per il nuovo Stato, egli sottolinea che l'immissione nella vita statale di larghissimi strati di popolazione richiede una disciplina adeguata alle esigenze nascenti dalla nuova struttura sociale. Si tratta cioè di creare le condizioni idonee a rendere la partecipazione delle masse alla cosa pubblica effettiva e consapevole ed in relazione ad essa di ordinare la struttura del governo. Spiega che tale partecipazione richiede, in primo luogo, che si rendano quanto più possibili efficienti le organizzazioni necessarie «per consentire loro di formare ed esprimere una volontà politica» ed in secondo luogo che «si ordinino le istituzioni in modo da rendere l'intervento delle

¹⁹ In tal senso Ministero della Costituente (a cura di), *Relazione illustrativa dello Schema del progetto per l'introduzione della obbligatorietà del voto nelle elezioni alla Costituente*, in *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente*, cit., ora nella *Raccolta di Scritti*, I, cit., 575-586.

²⁰ *La Costituente*, cit., 183.

²¹ *Ivi*, 184.

²² *Ivi*, 198.

masse nella loro gestione quanto più possibile educativo, e tale da fare emergere dalle medesime le *élites* dirigenti»²³.

Inoltre, con riferimento particolare all'azione costituente, Mortati esamina le condizioni generali per la sua riuscita:

1) *In primis*, dato che la democrazia di massa dà vita ad uno Stato di partiti, si pone la necessità della regolamentazione dei partiti ed in specie che tale disciplina riguardi sia «pubblicità dei programmi e delle fonti di sussistenza» sia «la garanzia di un'organizzazione interna in senso democratico, così che essi possano riuscire effettivo strumento di educazione politica e di selezione dei dirigenti»²⁴;

2) «Far sorgere nei cittadini la consapevolezza dell'obbligo della loro partecipazione alla vita politica». E specifica che ciò è da conseguire non solo e non tanto con l'imposizione di obblighi (v. obbligatorietà del voto), ma promuovendo l'interesse spontaneo alla cosa pubblica attraverso ad es. enti professionali ed enti territoriali;

3) Agevolare la formazione delle *élites* dirigenti che devono avere la fiducia dei cittadini. Ritorna in tal modo l'importanza della selezione dei candidati.

Inoltre Mortati attribuisce particolare rilievo ai «diretti interventi popolari su questioni concrete», in quanto sarebbero «formativi dell'educazione politica dei cittadini» e «costringerebbero i partiti a temperare, nel costante contatto con la pubblica opinione e nell'aderenza agli interessi della maggioranza del popolo, quello che di troppo astratto o di arbitrario possa esserci nella loro opera»²⁵.

La diffidenza di molti studiosi francesi, da Adhemar Esmein a Boris Mirkine-Guetzévitch, verso gli istituti di democrazia diretta accolti in varie costituzioni del primo dopoguerra, sotto l'influenza della ventata democratica che aveva rimosso i vecchi regimi, non è condivisa da Costantino Mortati per il quale non vi sono obiezioni di principio all'introduzione del referendum.

Nello schema mortatiano il referendum costituisce una garanzia di libertà e permette di mantenere gli organi rappresentativi in contatto continuo con le masse popolari. E soprattutto, alla luce della concezione pluralistica della democrazia, esso è espressione della libertà politica, che non può essere limitata al diritto di voto e in specie è una forma di presenza popolare che rende più stretto il collegamento tra rappresentanti e rappresentati, accentuando il senso di responsabilità negli uni e negli altri. D'accordo con Raymond Carré de Malberg²⁶, Mortati considera il popolo «*le véritable souverain*» e individua nel referendum uno strumento prezioso per vitalizzare il sistema realizzando il principio democratico²⁷.

²³ *Ivi*, 215.

²⁴ *Ivi*, 216,

²⁵ *Ivi*, 220-221.

²⁶ Per la posizione di R. CARRE DE MALBERG si veda il famoso studio, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Revue du droit public*, 1931, 225 ss. e per l'opinione contraria v. B. MIRKINE GUETZEVITCH, *Le Parlementarisme et la votation populaire dans les Constitutions d'après-guerre*, in *Revue du droit public*, 1930, 35 ss. Per un'accurata ed acuta analisi del pensiero del grande giurista di Strasburgo si veda M. GALIZIA, *Il "positivisme juridique" di Raymond Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 2, 1973, 336 ss.

²⁷ V. *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, soprattutto 44-50.

A suo avviso dunque la sovranità del Parlamento non costituisce un dogma e non vi sono obiezioni di principio all'introduzione del referendum. Ne è prova il suo articolato, ricco di ipotesi, presentato nella II Sottocommissione della Commissione dei 75²⁸.

Ciò non toglie che egli sottovaluti i possibili pericoli derivanti dall'istituto del referendum, quali soluzioni di tipo cesaristico o comunque disfunzioni nel funzionamento delle istituzioni statali, tanto che sottolinea la necessità di una disciplina precisa e tale da permettere una partecipazione consapevole ed efficace del popolo. In particolare avverte che le questioni ed i testi sottoposti al popolo devono essere formulati così da far comprendere «le linee direttive in modo sufficientemente netto rispetto ai particolare tecnici di attuazione, i quali possono sfuggire a quanti sono sforniti di preparazione specifica»²⁹. Ed aggiunge che in questo campo si misura l'attitudine dei partiti, i quali «costituiscono un ingranaggio necessario per il funzionamento dei regimi democratici»³⁰, nonché delle altre associazioni che dovrebbero chiarire nei termini esatti le proposte e spiegarne le ragioni.

Pertanto è lo stesso modello personalista che richiede una struttura pluralistica e che postula un sistema istituzionale idoneo a garantire, mediante molteplici e diversi istituti, una democrazia 'partecipata', ampliando i canali di comunicazione fra la società e lo Stato con più forme di presenza del popolo

4. Considerazioni conclusive

Nella parte conclusiva del volume, Mortati scrive: «In termini generali è da affermare che principale interesse pubblico per la Costituente è quello di assicurare la vitalità della nuova Costituzione»³¹. In particolare, fedele alla sua impostazione metodologica e in specie al rilievo attribuito al sistema sociale, *prius* di ogni ordinamento di poteri, sottolinea l'esigenza che il complesso delle forze consolidato nell'organizzazione della Costituente si mantenga in vita.

Come un avvertimento, ritorna alla mente ciò che egli ha scritto riguardo alla Costituzione di Weimar ed in specie alle cause del crollo individuando il vero colpevole della fine del sogno democratico tedesco nel profondo iato fra costituzione formale e tessuto sociale³².

Del resto, per il rinnovamento delle istituzioni, Mortati richiama la necessità della coscienza costituente, avvertendo che tale coscienza non può essere sostituita dalla «più scaltrita capacità tecnica dei compilatori del testo costituzionale»³³.

²⁸ In argomento v. F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, Bologna, Il Mulino, 1980, 157-165.

²⁹ *La Costituente*, cit., 64

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *La Costituente*, cit., 227.

³² Sul fascino che la Costituzione tedesca del 1919 ha esercitato su Costantino Mortati v. F. BRUNO, *Costantino Mortati fra Weimar e Bonn*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e Forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, 316ss.

³³ V. *La Costituente*, cit., VI.

Impellente l'interrogativo da porsi alla nostra riflessione: non è proprio questa coscienza che ha permesso, nonostante le gravi difficoltà del momento storico-politico, l'approvazione della nostra Carta costituzionale e non è invece la debolezza o meglio l'assenza di una vera coscienza costituente la ragione principale che ha impedito e tuttora impedisce l'approvazione delle proposte di riforma costituzionale?

In conclusione, queste brevissime osservazioni ci spingono a rileggere il prezioso volume *La Costituente* del 1945, ricco di analisi, di riflessioni, di proposte di un costituzionalista-costituente che onora la scienza costituzionalistica e che rimane un punto di riferimento fondamentale per le vecchie e le nuove generazioni di giuristi.