



FULCO LANCHESTER*

RILEGGERE “LE FORME DI GOVERNO” DI COSTANTINO MORTATI**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La mia esperienza. – 3. Il testo di Mortati. – 3.1. Le origini. – 3.2. Le ragioni prosaiche della pubblicazione del 1973. – 3.3. Una breve digressione: i rapporti di Mortati con Biscaretti. – 4. Il tema delle forme di Stato e di governo in Mortati. – 5. La dinamica contemporanea. – 6. Il caso italiano e la posizione di Mortati. – 7. Segue: gli sviluppi degli anni Settanta. – 8. Conclusioni.

1. Premessa

Rileggere significa situare e situarsi. Nel caso di specie, in primo luogo collocare Costantino Mortati nella storia del diritto pubblico italiano e europeo, ponendo l'opera su *Le forme di governo*¹ nell'ambito della sua produzione e valutandone l'attualità.

Situarsi significa, invece, essere consapevoli del rapporto personale con quest'opera che per decenni ha incrociato la mia riflessione scientifica. In questa prospettiva l'esercizio della rilettura implica, dunque, il posizionamento complesso di chi legge rispetto al testo e all'Autore nel tempo.

2. La mia esperienza

Inizio dalla mia personale esperienza. Le *Istituzioni di diritto pubblico* di Mortati (Mario Galizia diceva che lì dentro c'era tutto) le ho studiate per la prima volta nell'anno accademico 1969/70², ma *Le forme di governo* le ho utilizzate solo nella versione a stampa degli anni Settanta quando calai da Pavia a Roma. Il mio primo volume di *Diritto costituzionale*

*Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e 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 V. C. MORTATI, *Le forme di governo: lezioni*, Padova, Cedam, 1973.

² V. ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969 (mi riferisco all'8ª edizione rielaborata ed aggiornata).

comparato originario è stato, infatti, quello di Paolo Biscaretti di Ruffia, edito nel 1969³ e adottato nell'*Alma Universitas Ticinensis* da Serio Galeotti, che nel 1963 aveva sostituito Biscaretti, trasferito a Milano, sulla cattedra pavese di Diritto costituzionale.

Non tenendo conto delle edizioni litografate del 1958-59 a cura di Sergio Fois, per 31 anni il volume di Mortati sulle *forme di governo* è stato il testo base delle cattedre di Mario Galizia e di Giuliano Amato a Scienze politiche (assieme ai testi di Vezio Crisafulli⁴ e di René David⁵), poi quello che ho adottato anche io nel momento del passaggio f.r. di Galizia fino al 2004.

Per essere precisi, poiché Amato era parlamentare e presidente del Consiglio e Fernanda Bruno era allora associata, vennero chiamati alla seconda cattedra Angelo Antonio Cervati e alla terza chi vi parla a far data da 1° novembre 1993. Gli esami di novembre coincidevano con l'inizio delle lezioni e si tenevano proprio in questa Sala delle Lauree. Allo scattare delle 12,30 (Galizia aveva spostato l'orario delle sue lezioni due anni prima) mi alzai da una di queste poltrone, andai da Galizia e gli chiesi di prestarmi il volume (autografato da Mortati) delle *Forme di governo*, che portava abitualmente agli esami, e con quell'implicito passaggio di testimone andai in aula A per inaugurare il Corso.

Come si diceva, il volume del 1973 è stato adottato per più di trent'anni e non venne mai aggiornato, a differenza delle *Istituzioni di diritto pubblico*, seguendo le indicazioni di Galizia che sostenne che non poteva essere rivisto senza essere rovinato. Lo stesso dovettero pensare per le *Istituzioni di diritto pubblico* Franco Modugno e Antonio Baldassarre, che, su indicazione proprio di Galizia, avevano accettato la proposta degli eredi Tamburi (i parenti della Madre di Mortati) di aggiornarle e che poi decisero di intervenire solo sulla bibliografia⁶.

3. Il testo di Mortati

Detto questo, il manuale di Mortati sulle *forme di governo* è essenziale per comprendere l'unitarietà della sua visione metodologica e il suo rapporto con la realtà effettuale come prodotto concreto della storia.

³ V. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato: le forme di Stato e le forme di governo, le costituzioni moderne*, Milano, Giuffrè, 1960.

⁴ V. V. CRISAFULLI, *L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative, la Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1978 (IV ed. aggiornata).

⁵ V. R. DAVID, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padova, Cedam, 1973.

⁶ V. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1, Padova, Cedam, 1991, 10° ed. a cura di F. MODUGNO, C. MEZZANOTTE, A. BALDASSARRE.

3.1 *Le origini*

Il volume è frutto di *lezioni litografate*⁷ per l'anno accademico 1958/59 a cura di Sergio Fois, allora assistente alla Cattedra di Diritto costituzionale italiano e comparato ma con origini sassaresi e *guariniane*, per le *Edizioni Ricerche*. Queste erano site in origine in via dei Marruccini (tra via de Lollis e via Tiburtina) e in seguito – sotto la guida di Anacleto Pambianchi – si trasformeranno in *Libreria La Sapienza*, ora situata in viale Ippocrate. Il volume si inseriva nei corsi di lezioni pubblicati nei vari anni accademici nell'ambito di una consolidata tradizione che a Roma, per la facoltà di Scienze politiche, aveva visto diffusi gli *Appunti di diritto pubblico comparato* di Luigi Rossi (litografate dall'Off. Arti Grafiche, 1935 che probabilmente aveva sede presso via dell'Umiltà)⁸.

Le *Edizioni Ricerche* pubblicarono negli anni Cinquanta e Sessanta gli *Appunti* di numerosi docenti delle Facoltà di Scienze politiche e di Giurisprudenza quali Basilio Cialdea, Salvatore Valitutti, Emilio Betti, Rodolfo De Mattei, Franco Valsecchi, Ubaldo Prosperetti, Vezio Crisafulli, Edoardo Volterra, Carlo Lavagna.

Le Lezioni di Mortati, aggiornate più volte, si trasformarono da *appunti litografati* in volume stampato nel 1973 per Cedam, casa editrice padovana che dal 1949 pubblicava le già citate *Istituzioni di diritto pubblico*. Il 1973 costituisce un anno importante per Mortati, che, uscito dalla Corte costituzionale nel dicembre del 1972, partecipa al Convegno de *Gli Stati* in cui evidenzia il suo malessere per il funzionamento del sistema istituzionale. Ma di questo parleremo in seguito.⁹

3.2. Le ragioni prosaiche della pubblicazione del 1973

La decisione di rivedere e pubblicare a stampa le lezioni possedeva, probabilmente, motivazioni più prosaiche. La prima era strutturale e complessa e derivava dal mutamento dell'Università italiana e soprattutto delle Facoltà di Scienze politiche, che avevano visto – dopo il decreto Scaglia (1968) e la legge Codignola (1969) – un incremento esponenziale degli iscritti. La seconda traeva origine dalla pubblicazione del citato volume di Biscaretti *Introduzione al diritto costituzionale comparato* per Giuffrè nel 1969, corroborata anche dal breve trasferimento nel 1972 proprio di Serio Galeotti da Giurisprudenza di Pavia a Scienze politiche di Roma.

⁷ V. C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato: le forme di governo*, raccolte dall'assistente S. Fois, Roma, Edizioni "Ricerche", 1959.

⁸ V.L. ROSSI, *Appunti di diritto pubblico: Anno scolastico 1934-1935. (r. Università degli studi di Roma. Facoltà di scienze politiche)*, Roma, Off. Arti Grafiche, 1935.

⁹ V. G. FERRARI – S. GALEOTTI, A. LA PERGOLA, C. MORTATI, A.M. SANDULLI, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e la crisi*, in *Gli stati: mensile di politica*, n. 1/1973, 1-47.

3.3. Una breve digressione: i rapporti di Mortati con Biscaretti

Biscaretti e Mortati si conoscevano bene perché il primo, laureato a Roma in Giurisprudenza nel 1933 e pur legato a Santi Romano, aveva frequentato l'*Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale* della Facoltà di Scienze politiche diretto da Luigi Rossi, ed era divenuto assistente volontario nel nuovo *Istituto di diritto pubblico* di Giurisprudenza nel 1935/36, diretto da Arturo Carlo Jemolo. Mortati, invece, divenuto libero docente nel 1936, era andato in cattedra proprio in quell'anno, primo di una terna con Agostino Origone e Carlo Alberto Biggini selezionata da una Commissione presieduta da Sergio Panunzio. Biscaretti, libero docente nel 1938, aveva vinto il concorso a cattedra in una "terna zoppa" con Vezio Crisafulli nel 1939, giudicato da una commissione presieduta proprio da Santi Romano.

Entrambi componenti del gruppo dei cosiddetti *giovani* costituzionalisti degli anni Trenta, i due studiosi erano divisi da origini, età e metodologia. Mortati figlio di un magistrato calabrese di origini italo-albanesi era nato nel 1891 ed aveva affrontato un percorso faticoso, coronato dai successi di metà degli anni Trenta per il concorrente intervento di Rossi e Sergio Panunzio. La sua metodologia si basava sulla convinzione di superare la *teoria dello Stato persona* per abbracciare la *teoria della Costituzione*. Biscaretti possedeva invece una metodologia più legata alla tradizione positivista e statualista. Mortati e Biscaretti erano – dunque – giuspubblicisti di vaglia, ma con taglio metodologico e valoriale differente, che si era manifestato anche pubblicamente alle soglie degli anni Quaranta¹⁰.

4. Il tema delle forme di Stato e di governo in Mortati

Se si analizza il tema delle forme di Stato e di governo in Mortati, bisogna riconoscere che tutta la sua produzione è collegata allo stesso, nell'ambito di una impostazione realistica che si collega al concetto di Costituzione adottato. Di questo costituiscono un esempio anche le *lezioni* dedicate a *La Costituzione dello Stato e le garanzie costituzionali* (Edizioni Ricerche, sempre a cura di Fois)¹¹, testo che si riversa in parte nelle voci della *Enciclopedia del diritto*¹².

Sin dalla sua tesi di laurea (1929), confluita nel volume su *Il Governo nel nuovo diritto pubblico*¹³, l'analisi giuridica di Mortati si era basata su una visione realistica del concetto di costituzione nell'ambito dell'evoluzione dello Stato moderno (e poi contemporaneo).

¹⁰ Mi riferisco al giudizio di C. MORTATI, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Annali della università di Macerata*, vol. XIV, 1941, 1 ss. dove alla nota 53 si critica significativamente la tesi di P. BISCARETTI DI RUFFIA sulla posizione del Gran Consiglio del Fascismo (v. *Lo Statuto del P. N. F. dell'anno XVI*, Padova, 1938, 31).

¹¹ V. C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale comparato. La Costituzione dello Stato e le garanzie costituzionali*, tenute nell'anno accademico 1959-60 e raccolte dall'Assistente Prof. S. FOIS (ristampa con aggiornamenti), Roma, Edizioni "Ricerche", s.d.

¹² V. C. MORTATI, voce *Costituzione dello Stato*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, vol. XI, 1962.

¹³ V.C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima romana editoriale, 1931 (v. ora ristampa con intr. E. CHELI, Milano, Giuffrè, 2000).

Quest'esame si precisa nel tempo, ma sostanzialmente è presente sin dalle origini come hanno evidenziato anche le relazioni di chi mi ha preceduto.

Come si è detto, Mortati fa parte della *giovane dottrina costituzionalistica* degli anni Trenta che supera la teoria dello Stato per addentrarsi nella teoria della Costituzione¹⁴. Ma egli teneva in particolare conto della società civile e politica sottostanti alle istituzioni politiche, tentando da un lato di giuridicizzarne le strutture attraverso l'identificazione dei valori e delle forze che sostenevano le stesse. La Costituzione dell'ordinamento statale, fosse essa documentale o meno, è per lui frutto – infatti – di una decisione (Schmitt) alla cui base si pongono le forze (o la forza politica) dominanti.

Il contributo teorico di Mortati si condensa, a mio avviso, in una originale sintesi della contrapposizione tra Orlando-Mosca nell'ambito di un istituzionalismo materiale, dove Romano, Hauriou, Schmitt e Smend si integrano in una giuridicizzazione del politico.

In questa prospettiva forme di Stato e forme di governo sono, come si è detto, tra loro strettamente connesse e costituiscono il frutto complesso:

- a- di una terminata situazione geopolitica (come si evidenzia anche nel volume su *La Costituente* del 1945¹⁵);
- b- del livello di unità ed omogeneità della società civile e politica in cui si produce la decisione costituente e dell'applicazione della stessa nel tempo;
- c- negli ordinamenti di massa post-ottocenteschi del numero, della natura e della articolazione delle formazioni partitiche, che riducono, articolano e trasmettono la domanda politica della società civile e politica all'interno delle istituzioni.

Per Mortati le forme di governo, ovvero i rapporti tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico, sono connesse alla forma di Stato e di regime. Esse sono, ovviamente, caratterizzate dall'allargamento del suffragio e si differenziano nel XX secolo dopo il primo conflitto mondiale in liberal-democratica, autoritaria (tradizionale, fascista e socialista) sulla base del *principio politico*¹⁶.

Come ha sostenuto a suo tempo Giuliano Amato¹⁷, una simile posizione è lucidamente scientifica, ma è anche profondamente *etica*. Mortati è infatti allo stesso tempo realista ed orientato verso specifici valori. In questa è evidente la lezione weberiana. Ciò spiega la pulsione nel secondo dopoguerra verso la applicazione dei valori del compromesso costituzionale democratico, personalista, lavorista e solidarista, ma anche la persistenza di un realismo storicamente fondato.

¹⁴ V.M. FIORAVANTI, *La Costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*, Milano, Giuffrè, 2018, 123.

¹⁵ V.C. MORTATI, *La Costituente: la teoria: la storia: il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945. Per una riflessione sul tema v. ID., *Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Atti del Convegno, Roma 14 dicembre 2015, a cura di F. LANCHESTER, Assago, Wolters Kluwer-CEDAM, 2017, *passim*.

¹⁶ V. E. CROSA, *Il fattore politico e le costituzioni*, in *Studi di Diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, Padova, CEDAM, 1930 (estr.).

¹⁷ (<https://www.radioradicale.it/scheda/21192/ricordo-di-costantino-mortati>), ma v. anche G. AMATO, *Costantino Mortati e la Costituzione italiana. Dalla Costituente all'aspettativa mai appagata dell'attuazione costituzionale*, in M. GALIZIA-P. GROSSI, *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, 231 ss.

Direi di più: essa è collegata anche ad una concezione organicistica (gierkiana) della società, la cui attualità sembra problematica, ma che suggerisce l'esigenza di strutturare in modo solido il circuito democratico.

In una simile dimensione il partito o i partiti risultano, nello Stato di massa, degli strumenti indispensabili, vere e proprie *cinghie di trasmissione* che collegano all'interno del complessivo *Stato ordinamento*, lo *Stato comunità* e lo *Stato apparato*.

L'analisi della dinamica diacronica e sincronica della struttura e del funzionamento reale delle forme di governo individua, dunque, l'intima connessione con lo stato delle forze esistenti nell'ordinamento. La decisione costituente, che si pone alla base dell'attività ordinaria del sistema, può essere *efficiente o non efficiente* a seconda della composizione delle forze presenti nell'ordinamento di riferimento e in connessione con la situazione geopolitica. In questo senso l'indirizzo politico (sulla base degli stimoli panunziani) è necessariamente inteso in senso normativo e non esistenziale al fine di giuridicizzare il politico.

Unità ed omogeneità delle forze che compongono la base compromesso costituzionale ne spiegano l'efficienza o meno e nello Stato contemporaneo vengono rappresentate dall'esistenza di partiti con finalità diversificate.

Le riflessioni di Mortati su Weimar (1946)¹⁸, sulla Cecoslovacchia (1946)¹⁹ e le precedenti affermazioni sulla necessità di un compromesso efficiente (su cui si v. rel. *Mortati* nel corso della Commissione Forti, 1945)²⁰ evidenziano come le analisi siano effettuate nell'ambito della dinamica dello Stato moderno di massa, poi come dagli anni Cinquanta in quella dello Stato contemporaneo costituzionale di massa, fondato sui partiti²¹.

5. La dinamica contemporanea

Nell'ambito dello Stato moderno, istituzione storicamente situata che viene a profilarsi dal XIV sec. in poi in Europa e che è caratterizzato dalla grande scissione tra pubblico e privato, si succedono differenti forme di articolazione del rapporto tra individuo e autorità, tra Stato comunità e Stato apparato. Nella ricostruzione mortatiana le forme di Stato che si succedono sono quelle patrimoniale, assoluta, liberale oligarchica, di massa (articolato in

¹⁸ V. C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946 (v. anche il saggio introduttivo di M. FIORAVANTI alla nuova edizione, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, nonché quello di F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e Weimar*, in *Alle origini della Costituzione*, ricerca della Fondazione, Lelio e Lisli Basso – Issoco, a cura di S., RODOTÀ, Bologna, Il Mulino, 1998).

¹⁹ V. C. MORTATI (a cura di), *La legge elettorale cecoslovacca*, Firenze, Sansoni, 1946 (e la nuova edizione Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020 con un saggio introduttivo di F. LANCHESTER, *Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale*).

²⁰ V. C. MORTATI, *Studi sul potere costituente sulla riforma costituzionale dello Stato*, *Raccolta di scritti – I*, Milano, Giuffrè, 1972, 601 ss.

²¹ V. le osservazioni e le fonti indicate in F. LANCHESTER, *Nota introduttiva*, a C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. l., 1949, ora in *Nomos*, n. 2/2015.

maniera differente dall'accettazione o meno dei principi e delle regole del costituzionalismo).

Il costituzionalismo è in quest'ambito limite al potere (Locke, Montesquieu) e partecipazione (Rousseau) e viene articolato in maniera differenziata. Nella lettera di risposta a Mario Scelba, per l'iscrizione alla Dc del dicembre 1944²², Mortati evidenzia significativo la sua posizione rispetto all'evoluzione dei supremi organi costituzionali nell'ambito dello Stato moderno. Riguardo alla realtà la forma di Stato liberale oligarchica risulta caratterizzata normalmente da un rapporto dualistico tra gli organi di indirizzo politico della forma di governo, mentre nello Stato di massa si evidenzerebbe una tendenza monistica, contraddistinta da un rafforzamento dell'Esecutivo nella istituzione Governo, da un indebolimento del Legislativo (Parlamento) e dalla presenza di un peso maggiore del Corpo elettorale (inteso come organo dei cittadini politicamente attivi) attraverso referendum e iniziativa popolare.

Queste idee, che avevano caratterizzato la sua produzione negli anni Trenta anche nel periodo dello Stato autoritario a tendenza totalitaria, costituiscono una bussola per comprendere la azione di Mortati nel periodo costituente e successivo. Nell'analisi delle forme di governo, ovvero dei rapporti tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico (non esistenziale, ma costituzionalmente orientata) Mortati mantiene come bussola il rapporto tra situazione della società civile e politica e Stato apparato.

Il funzionamento delle istituzioni costituzionali dipende dalla natura delle forze presenti nell'arena e quindi il *circuito democratico* risulta condizionato dal numero e dalla qualità delle formazioni politiche che elaborano, riducono e trasmettono la domanda politica all'interno delle istituzioni.

Come già A. Lawrence Lowell²³ e James Bryce²⁴ tra 800 e 900 e poi Arendt Lijphart²⁵ negli ultimi trenta anni del secolo scorso, Mortati contrappone all'omogeneità anglo-americana e dei paesi nordici le difficoltà degli ordinamenti continentali.

6. Il caso italiano e la posizione di Mortati

Le *Lezioni sulle forme di governo* tengono conto nel 1973 dei mutamenti intervenuti a livello comparato nei cosiddetti *Trenta gloriosi* successivi alla II guerra mondiale, anche se gli aggiornamenti non sono completamente sempre coerenti.

Per l'Italia Mortati riconosce le difficoltà di pervenire alla normativizzazione dell'indirizzo politico sulla base della costituzione del 1948, che aveva definito anche nelle

²² V. F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e Mario Scelba: un pro-memoria per una iscrizione*, in *Le carte e la storia*, n. 2/2024, 20 ss.

²³ V. A. LAWRENCE LOWELL, *Greater European Governments*, Cambridge, Harvard University Press, 1922.

²⁴ V. J. BRYCE, *Modern Democracies*, London, Macmillan, 1921.

²⁵ V. A. LIJPHART, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, London, Yale University Press, 1999.

Istituzioni di diritto pubblico come *democratica, personalista, lavorista* a causa di un *compromesso non completamente efficiente* tra forze politiche non convergenti per ragioni interne e internazionali.

Il circuito democratico descritto dagli artt. 1,3,48,49,56,57,58,92,94,95 è posto di fronte ad un sistema dei partiti di pluralismo estremo e polarizzato (per utilizzare le schematizzazioni di Sartori²⁶) e risulta in difficoltà. Mentre le ali estreme sono caratterizzate da partiti *non di governo*, il centro è occupato dal partito cattolico che, diviso in correnti contrastanti, non può prendere un indirizzo deciso.

Dopo aver proposto per l'istituzionalizzazione del circuito politico democratico ai sensi dell'art.49, Mortati si accorge presto, però, della crisi sistemica degli stessi (indicativa la lettera ad Atripaldi del 1969²⁷) e agisce su più fronti.

Il suo coinvolgimento nel *movimento di opinione pubblica* è della metà degli anni Sessanta quando è evidente la crisi del primo centro-sinistra, mentre rafforzamento dell'Esecutivo e modifica del sistema elettorale sono temi dei primi anni Settanta. Come già detto, le *Lezioni sulle forme di governo* vengono pubblicate a stampa nel 1973 ovvero nello stesso periodo dell'intervento di Mortati su *Gli stati* di Cangini²⁸. In quella sede Mortati evidenzia di non credere alla riforma pubblicistica dei partiti che sarebbero naturalmente oligarchici.

Di qui un mutamento di posizione apparentemente intenso rispetto agli anni Quaranta e Cinquanta. Gli *scritti* degli anni Quaranta e in particolare quello per la Fuci rivelavano e confermavano l'essenzialità del partito²⁹ e il tentativo di costruire uno Stato dei partiti regolato. C'è da dire che proprio in questo periodo nell'analisi delle nuove costituzioni tedesche Mortati risulta però più favorevole alle soluzioni democratico progressive tedesco democratiche che a quelle della Repubblica federale di Germania³⁰.

Nel rapporto sulla regolazione del partito politico alla fine degli anni Cinquanta (*Congresso dei giuristi cattolici*, 1958)³¹ egli operò però una rottura con le sue posizioni precedenti. Mortati torna indietro e considera la regolazione forte pericolosa. E' il periodo delle *Lezioni sulle forme di governo (58/59) ma anche quello che precede l'instabilità* che portò al Governo Tambroni e al tentativo di sdoganamento della destra non di governo nel 1960.

Mortati in sostanza continua a riconoscere l'importanza del partito e del sistema dei partiti, ma rinuncia alla loro regolazione organica per paura di ciò che sarebbe potuto scaturire dallo stesso. Non a caso a Firenze nel 1960, durante un Convegno organizzato da Giuseppe Maranini, Alfonso Tesauro concretizzò chiaramente i timori di Mortati avanzando l'idea di interventi amministrativi in materia³². Ma nel proseguo non è solo la paura per l'intervento dell'Esecutivo che frena Mortati nel sostenere la regolazione pubblicistica del partito, ma anche la convinzione della natura oligarchica dello stesso.

²⁶V. G. SARTORI, *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

²⁷V. Archivio Mortati in Fondazione Paolo Galizia Storia e libertà.

²⁸V. C. MORTATI in *La Costituzione e la crisi*, in *Gli stati: mensile di politica*, cit.

²⁹V. ID., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, 1949, ora in *Nomos*, n. 2/2015.

³⁰V. ID., *Le due Costituzioni tedesche*, in *Raccolta di scritti – IV, Problemi di politica costituzionale*, 375 ss.

³¹9° Convegno nazionale di Studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani sui I partiti politici nello Stato democratico, Roma, Studium, 1959.

³²Convegno fiorentino (maggio 1960) su *Il controllo democratico dei partiti e dei sindacati*, in *Studi politici*, (VII) seconda serie, 1960, nn. 3-4.

Gli anni Sessanta e il fallimento della scommessa riformista di centro-sinistra furono per Mortati quelli dell'orientamento in favore dell'iniziativa dal basso con il Movimento di opinione pubblica (esaminato da R. Chieppa)³³. Furono anche anni di disillusione sempre più acuta dopo il 1968, in cui paventa esplicitamente la crisi di regime (v. la citata lettera a Atripaldi).

Nell'intervento su *Gli Stati* del 1973³⁴ Mortati fa affermazioni e suggerisce interventi che descrivono il timore per una crisi di regime, mentre sembra più sereno nel contributo sull'art.1 del Commentario Branca³⁵.

Ci si potrebbe chiedere se *Mortati zigzaghi* (espressione utilizzata da un eminente collega nel corso di una conversazione privata)? Non certo sui valori, ma sugli strumenti per pervenire alla difesa e alla implementazione degli stessi Mortati è razionalmente polivalente sulla base delle sue idee preconstituenti, che - come osservato in precedenza - costituiscono la bussola per interpretare il suo pensiero.

A conferma della versatilità degli strumenti che Mortati prospetta, c'è la Lettera di risposta ad una missiva di Barbera (1977)³⁶. Egli non si volge solo alle autonomie regionali o ai movimenti studenteschi ed operai, ma anche alla autogestione jugoslava della Costituzione del 1974 (qui l'ipotesi è anche *arbëreshë* e può essere spiegato con le aperture titine già nel 1968 alle minoranze alloglotte).

7. Segue: gli sviluppi degli anni Settanta

In ogni caso bisogna sottolineare come nel 1973 nel capitolo VII e nelle conclusioni aggiunte alle vecchie *Lezioni* litografate non vi sia nulla delle impostazioni de *Gli Stati* di Cangini, che faccia pensare ad una conversione maggioritaria, anche se alcuni accenni al dibattito della IV Repubblica prefigurano simpatie (ma anche critiche, per le tesi divergiane³⁷).

Nel cap. VII sulla forma di governo in Italia si opera “una breve analisi delle istituzioni dello Stato italiano dal 1947 e dell'effettivo suo concretarsi” nel quarto di secolo successivo³⁸. L'analisi in questione è preceduta da uno schizzo della forma di *Stato sociale* profilata dal testo costituzionale e definita, come si è detto, come *democratica, personalista, solidarista e lavorista*.

³³ R. CHIEPPA, *Costantino Mortati e Alleanza Costituzionale e MOP nella crisi dei partiti politici*, in *Costantino Mortati: potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Atti del Convegno 14 dicembre 2015, Assago, Wolters Kluwer-Cedam, 2017, 235 ss.

³⁴ V. C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, in *Gli stati: mensile di politica*, cit., ripreso da A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in «*Quaderni Costituzionali*», n. 1/1995, 67-93 e ribadito da F. CLEMENTI, *Un governo di legislatura stabile ed efficiente. A proposito di Costantino Mortati e di premierato in Italiani europei*, n. 2/2003).

³⁵ V. C. MORTATI, *Art.1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, 35 ss.

³⁶ V. F. LANCHESTER, *I giuristi tra storia e politica*, Torino, Giappichelli, 1997.

³⁷ V. C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, in *Gli stati: mensile di politica*, cit.

³⁸ V.C. MORTATI, *Le forme di governo, op. cit.*, 427 ss.

In questa prospettiva l'organizzazione dei poteri di indirizzo dovrebbe assicurare da un lato alla "direzione politica stabilità, saldezza, rapidità di azione, nonché tecnicismo", ma dall'altro deve contrastare i pericoli dell'eccesso del potere autoritario", nonché favorire il concorso del popolo alle decisioni politiche," affinché risulti meglio assicurata la loro concordanza con gli interessi del paese"³⁹.

Per Mortati "il regime voluto attuare è quello parlamentare monistico maggioritario"⁴⁰, mentre il Presidente della Repubblica assume una posizione *super partes* ⁴¹, che non può comprendere neppure la bariliana espressione di un indirizzo politico-costituzionale⁴². La Corte costituzionale appare in questo panorama esprimere una funzione di *contenimento* ⁴³.

Per Mortati (che richiama esplicitamente Elia), se si analizza il sistema dei partiti che *sottostà* agli organi di indirizzo politico e *ne condiziona* l'effettivo funzionamento, lo stesso si inserisce nella categoria del pluripartitismo multipartitico estremo non maggioritario. ⁴⁴ In una simile analisi vengono ovviamente individuati partiti di governo e non di governo, partiti centrali e partiti estremi, con la conseguenza che il conflitto di contrastanti interessi provoca effetti ritardanti nell'applicazione della Costituzione e staticità che ha effetti sulla stessa situazione economica⁴⁵.

Per Mortati però vi erano fatti nuovi positivi nella contestazione studentesca e nella sua convergenza con l'azione operaia⁴⁶ come stimolo dal basso. Egli conclude, infatti, che "Sembra affidato a questo movimento di massa l'impulso all'attrazione degli imperativi costituzionali, che tendono attraverso l'attenuazione dei conflitti fra le classi e le regioni... a rendere meno fragile l'unità nazionale"⁴⁷.

8. Conclusioni

Sono giunto al termine della mia rilettura dell'opera di Mortati su *Le forme di governo*, con la consapevolezza della necessità di situarla e derivarne considerazioni per il presente.

Il problema cui era posto di fronte Mortati al termine della sua riflessione scientifica negli anni Settanta era perlomeno duplice: da un lato, la persistente mancata attuazione del dettato costituzionale del 1948; dall'altro, l'inizio della crisi dei partiti organizzativi di massa che l'avevano generata. Questi, divenuti pigliatutto già negli anni Sessanta (Kichheimer), erano sempre più lontani da una vera partecipazione popolare e bramanti un finanziamento pubblico privo di controlli ed aggiuntivo a quello illegale.

³⁹ *Ivi*, 430.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ivi*, 432.

⁴² *Ivi*, 433.

⁴³ *Ivi*, 435.

⁴⁴ *Ivi*, 437.

⁴⁵ *Ivi*, 438.

⁴⁶ *Ivi*, 441-442.

⁴⁷ *Ivi*, 443.

Nel corso del tempo i partiti politici si trasformeranno con la crisi di regime del 1993 in formazioni *personali* nell'ambito del tentativo di transitare dal bipartitismo imperfetto ad un bipolarismo, che si è confermato ugualmente caratterizzato da centrifugazione e sfiducia reciproca.

Questo fenomeno di trasformazione, che si è manifestato in Italia in forma particolarmente acuta fino all'ibernazione del circuito democratico e all'azione suppletiva degli organi costituzionali di garanzia, si è palesato anche in Europa e nel mondo *occidentale*. In particolare, le tradizionali formazioni politiche del vecchio continente paiono liquefatte dalle crisi dello Stato sociale, dalla frammentazione digitale e dalla conseguente individualizzazione del discorso pubblico. Di qui l'indebolimento del sistema democratico attraverso l'incremento dell'astensionismo e della volatilità elettorale unite a personalismo plebiscitario e a impossibilità di controllare la procedura elettorale di contorno che ha debilitato ancor di più il circuito democratico e rafforzato tendenze verso il populismo plebiscitario e sovranista.

Mortati ha concluso la sua riflessione scientifica circa cinquanta anni fa e il complesso e difficile panorama che era attorno a lui è oggi drasticamente mutato. Di qui la domanda sull'attualità della sua analisi.

La risposta è sintetica. Al di là del suo posizionamento concreto, è opportuno notare che molte delle cose che la letteratura giuspubblicistica e politologica del XXI secolo evidenzia erano già chiare al suo realismo giuridico e venivano ad inserirsi nelle *'costanti'* della vicenda umana di concentrazione-deconcentrazione del potere.

Sulla base di una visione vichiana della storia la strategia di Mortati, tesa a ribadire i valori dello Stato di massa democratico e sociale, era consapevole delle debolezze dello stesso. Nell'analisi della crisi di partecipazione degli anni Venti e Trenta Egli aveva evidenziato in modo significativo anche gli effetti della crisi economica e le conseguenze per forma di Stato e forma di governo. Lo Stato democratico-sociale, personalista e lavorista basato sui partiti organizzativi di massa del secondo dopoguerra per un certo periodo gli parve una soluzione efficiente per consolidare unità ed omogeneità dell'ordinamento con valori costituzionali condivisi. Dalla fine degli anni Sessanta questa fiducia si scontrò, invece, con lo spostamento degli assi geopolitici, col cambiamento dei dati socio-economici e della rivoluzione digitale.

Il contesto è profondamente mutato. In particolare, nel corso degli ultimi cinquanta anni si è passati, da un lato, ad una posizione neo-liberista che indebolisce la struttura dello Stato sociale; dall'altro dalla centralità dei partiti a trascurarne il ruolo. Entrambi i cambiamenti hanno modificato il panorama dell'ordinamento costituzionale italiano del 1948 e rischiano di far pervenire al punto di rottura l'elasticità della Costituzione formale.

Per quanto riguarda il tema specifico della forma di governo lo stesso Elia, allievo diretto di Mortati, nel 2008- pochi mesi prima della scomparsa- ripiegò dal criterio partitico a quello tradizionale dell'equilibrio. Luciani, allievo di Sandulli, ha addirittura escluso i partiti dall'analisi delle forme di governo⁴⁸, mentre ancora di recente Amato –certificando

⁴⁸ V. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto – Annali*, 538 ss.

l'affievolirsi della catena di trasmissione partitica tra Stato comunità e Stato apparato nell'ambito dei processi di integrazioni sovranazionale – ha pensato di *integrare* l'art. 49 della Cost. con il 118, ultimo comma, effettuando consapevolmente una chiamata al numero di emergenza democratica ⁴⁹.

Sono queste soluzioni che si inseriscono in una crescente crisi dello Stato democratico contemporaneo occidentale e che si coordinano con lo spostamento dell'asse geopolitico dalla area euro-americana a quella asiatica sino-americana. In questo specifico quadro la potenza statunitense è sfidata da quella autoritaria cinese e si rifugia nell'isolazionismo come negli anni Venti. Al suo interno sembra superata l'egemonia Wasp, mentre la crisi dell'omogeneità sociale ha conseguenze sull'unità politica (come già osservato da Samuel Huntington⁵⁰) profilando inusitati pericoli autoritarie che l'esperienza Trump pare concretizzare.⁵¹

La centrifugazione politica e sociale colpisce, d'altro canto, anche l'Europa, sempre più periferica ed incapace di corrispondere ai dettami dello Stato sociale ⁵² e di operare un salto di qualità federale, che per Mortati non poteva essere ancora rilevante, nonostante le prime sentenze in argomento.

Che fare?

Il progetto europeo è sempre più sfidato dalla centrifugazione nazionale e le democrazie continentali si dividono al loro interno come dimostrano sia l'indebolimento dei due *piloni* dell'UE (Francia e Germania), sia le tendenze divergenti degli ordinamenti dell'Est e del Sud Europa, nonché le difficoltà britanniche.

Quando geopolitica ed economia convergono in stato di crisi, c'è poco da fare, se non ribadire i propri valori e tentare di preservarli. Per quanto possibile bisogna essere consapevoli della necessità di convergere e nello stesso tempo rivitalizzare il circuito democratico per non cedere al fascino del plebiscito (informativo ed elettivo).

È per questo che vorrei concludere, richiamando il realismo e l'eticità della lezione mortatiana, con l'auspicio di un ritorno alla riflessione classica sull'importanza delle votazioni (elettive e deliberative) per gli ordinamenti democratici ed in particolare sulla, democratico. Non soltanto votazioni elettive a tutti i livelli, ma anche votazioni deliberative, non solo sistema elettorale in senso stretto, ma anche articolazioni degli interventi in materia di legislazione elettorale di contorno devono essere monitorate. E devono essere necessariamente incluse anche quelle cinghie di trasmissione della volontà popolare rappresentate dai partiti politici, la cui funzione deve essere rivitalizzata se non si vuole passare dalle votazioni democratiche al plebiscito ovvero alla fiducia – sfiducia nei confronti di una persona.

⁴⁹ V. G. AMATO, *Intervento*, in *Nomos*, n. 2/2025.

⁵⁰ V.S. P. HUNTINGTON, *Who we are?: the Challenges to America's National Identity*, New York, Simon & Schuster, 2004.

⁵¹ V. su questo F. LANCHESTER, *La crisi delle democrazie pluraliste: il caso USA*, in *Nomos*, n. 2/2022.

⁵² V. A. APPLEBAUM, *Il tramonto della democrazia: il fallimento della politica e il fascino dell'autoritarismo*, Milano, Mondadori, 2021; ID., *Autocrazie: chi sono i dittatori che vogliono governare il mondo*, Milano, Mondadori, 2024.