



MASSIMO SICLARI\*

## COSTANTINO MORTATI, IL RAFFORZAMENTO DELL'ESECUTIVO E LA PARTECIPAZIONE POPOLARE\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contributo alla formazione della Costituzione della Repubblica. – 3. Mortati e le ipotesi di riforma istituzionale degli anni '70. – 4. Gli ultimi contributi

### 1. Premessa

**M**i auguro di non tradire gli intenti di chi ha ideato e promosso l'odierna Giornata di Studi limitando il mio intervento al contributo dato da Costantino Mortati alla ricerca ed al dibattito intorno ai temi del rafforzamento dell'esecutivo ed alla partecipazione popolare, ai quali è dedicata la Tavola rotonda nella quale sono stato invitato a prendere la parola e ringrazio il Prof. Fulco Lanchester per avermi nuovamente coinvolto in una rilevante occasione di riflessione assieme a tanti illustri colleghi e Maestri del diritto costituzionale. Invero, si tratta di temi per trattare i quali nella loro ampiezza e complessità e tenendo conto del dibattito che si è svolto sia in sede politica sia nella letteratura costituzionalistica, sarebbe assai arduo tentare una sintesi nei tempi brevi di un intervento ad una Tavola rotonda. Anzi, considerando la costante attenzione ad essi da parte dello studioso di cui si celebra il ricordo con questo incontro, non potrò svolgere altro che qualche sommaria considerazione sul suo rilevante contributo al riguardo.

### 2. Il contributo alla formazione della Costituzione della Repubblica.

Sappiamo che, nel periodo costituzionale provvisorio, Mortati rivolse la sua attenzione ed il suo impegno di studioso alla costruzione dell'assetto democratico dell'ordinamento costituzionale che avrebbe dovuto reggere il Paese dopo la fine delle ostilità. Innanzi tutto,

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università Roma Tre.

\*\* 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. .

con il libro apparso nel 1945 dedicato al tema della Costituente<sup>1</sup>. Sin dalle prime pagine, tuttavia, avvertiva che «una costituzione non consiste in una serie di articoli più meno ben allineati, e neppure in un complesso di uffici e di istituti giuridici, ma è invece una totalità di vita associata, un organismo vivente»<sup>2</sup>, così confermando l'indirizzo metodologico intrapreso già con la monografia sull'ordinamento del governo<sup>3</sup> ed ampiamente utilizzato, successivamente, in quella sulla costituzione in senso materiale<sup>4</sup>. Un indirizzo che non avrebbe abbandonato più negli anni<sup>5</sup>, come dimostrano, ad esempio, le lezioni sulla forma di governo ove si sottolinea «la necessità di tenere presente nello studio degli istituti statali la costituzione “reale” e non già solo quella “legale”. Analogamente la ricerca rivolta ai mezzi tendenti ad assicurare la migliore funzionalità degli istituti stessi non può essere limitata alla tecnica organizzativa ma deve estendersi ad identificare e ad approfondire la conoscenza delle forze suscettibili di alimentare i congegni giuridici»<sup>6</sup>. Come ebbe a sottolineare, a suo tempo, Leopoldo Elia, «una caratteristica costante della trattazione del Mortati è data dallo strettissimo nesso tra forma di Stato e forma di governo in senso proprio [...]: nel nostro autore la concezione compatta di costituzione esercita un peso assai forte nel senso di rendere strumentale la forma di governo al conseguimento delle finalità assunte dalle forze politiche portatrici dell'ordinamento»<sup>7</sup>. E ciò, come ha efficacemente sintetizzato Paolo Ridola, sempre seguendo «al filo conduttore dei grandi mutamenti prodottisi nella struttura costituzionale per effetto della partecipazione politica e della formazione dei partiti di massa organizzati»<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> C. MORTATI, *La Costituente. La storia. Il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945, successivamente ripubblicato in Id., *Raccolta di scritti*, vol. I – *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972, 3 ss. (le citazioni che seguono si riferiscono alla edizione originaria). Più di recente, il primo capitolo del libro ha ricevuto una nuova edizione: ID., *La teoria del potere costituente* a cura di M. GOLDONI e con Prefazione di A. BARBERA, Macerata, Quodlibet, 2020.

<sup>2</sup> C. MORTATI, *La Costituente*, cit., VI, un concetto ribadito successivamente alle pp. 198 e 202.

<sup>3</sup> ID., *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Milano, Giuffrè, 2000, 4: «Pur ispirando la presente trattazione, che vuol essere esclusivamente di diritto pubblico, ai dettami del metodo giuridico, non si è omesso (né si poteva, data l'indole degli istituti studiati, rientranti in quella che è stata chiamata “la zona grigia” del diritto costituzionale) la considerazione dei presupposti di fatto e delle finalità degli istituti stessi, in quanto utile a far comprendere il funzionamento di questi e mostrarne la pratica efficienza».

<sup>4</sup> ID., *La costituzione in senso materiale* (1940), Milano, Giuffrè, 1998.

<sup>5</sup> Sul metodo di Costantino Mortati, *ex multis*, v. i giudizi di F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e la «dottrina» degli anni Trenta*, in ID. (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, ESI, 1989, 95 («Mortati cerca di ridefinire in modo originale i rapporti tra politica e diritto, giuridicizzando per quanto possibile il fenomeno politico»), G. ZAGREBELSKY, *Premessa* a C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, cit., XV («era un uomo di scienza che aderiva al suo oggetto di studio secondo un atteggiamento oggettivante e riflettente, di fronte non ai concetti che stanno in cielo ma alla realtà che va concretamente formandosi»), A.A. CERVATI, *Lo «spirito informatore» della Costituzione ha per Mortati radici lontane nella storia dei popoli e delle minoranze sociali*, in G. M. SALERNO, G. CAPORALI (a cura di), *Costantino Mortati a Macerata: la Costituzione materiale e il pensiero giuridico*, Macerata, EUM, 2024, 232 («prende nettamente le distanze dal formalismo giuridico e dalle concezioni imperative del diritto, per assurgere a livelli di riflessione teorica e storica che lo distinguono dagli altri giuristi più ligi ai dettami del positivismo dogmatico e normativo, guardando alla politica, al popolo, alle collettività sociali, quali punti di riferimento essenziali per seguire le esperienze giuridiche reali e non per costruire nuove dottrine astratte»).

<sup>6</sup> C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, p. 445.

<sup>7</sup> L. ELIA, *Appunti su Mortati e le forme di governo*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, 245 s.

<sup>8</sup> P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, cit., 261.

Negli anni seguenti, con la partecipazione ai lavori della Commissione Forti<sup>9</sup> e, soprattutto, a quelli dell'Assemblea costituente, non mancò di dare un significativo apporto alla stesura della Costituzione repubblicana, con la costante attenzione alle condizioni politiche e sociali nelle quali le previsioni costituzionali erano destinate ad essere calate.

In particolare, del suo contributo ai lavori della Costituente va ricordata la relazione sulla forma di governo presentata nella seduta del 3 settembre 1946 in sede di seconda sottocommissione: da tale relazione si avviò il dibattito che ebbe come esito il voto espresso a favore del noto ordine del giorno Perassi. Già da quelle pagine si rivela come ritenesse necessario usare molta cautela a proposito del “rafforzamento dell'esecutivo” di cui al titolo della nostra tavola rotonda. Mortati, in primo luogo, era piuttosto critico circa l'ipotesi di introdurre in Italia una forma di governo presidenziale: l'elezione diretta del capo dello Stato, afferma, «importa il pericolo che si accentri in tale organo un complesso di poteri tale che esso possa abusarne»<sup>10</sup>. Inoltre, «un altro inconveniente che può derivare da questo regime è che il potere esecutivo e quello legislativo non siano collegati da nessi che possano armonizzarli»<sup>11</sup>. Infine, riteneva illusorio pensare di favorire la stabilità governativa «limitandosi a disporre un certo ordine di rapporti formali fra i vari poteri costituzionali, poiché esso può ottenersi solo sulla base del raggiungimento di un solido equilibrio sociale».

Mortati, tuttavia, non prese decisamente posizione a favore dell'introduzione di una forma di governo parlamentare, pur riconoscendo che «presenta [...] una maggiore compenetrazione di poteri», ed osservando che il funzionamento del regime parlamentare «è diverso [...] dove si ha una molteplicità di partiti, e dove manca la disciplina in seno a questi partiti. Dove non si hanno chiare designazioni da parte del corpo elettorale, la formazione del Governo è frutto di un complesso di accordi fra le varie correnti che si sono manifestate nelle elezioni e i Governi sono per lo più di coalizione e risentono di questa debolezza alla base: donde il danno della instabilità dell'indirizzo politico del governo e la mutabilità dei Ministeri»<sup>12</sup>.

Queste parole, lette oggi, paiono scritte sulla base di quella che sarebbe stata l'esperienza repubblicana, ma nascevano dall'osservazione delle concrete esperienze inveratesi in altri contesti nazionali. Ed è su tali considerazioni che Mortati ipotizzava dei correttivi per garantire una maggiore continuità ed autorevolezza dell'attività di governo: «bisognerebbe orientarsi verso un regime parlamentare. Ma non potrebbe essere un regime parlamentare puro, simile a quello inglese, o a quello francese del 1875, perché mancano in Italia i presupposti necessari (manca la dualità dei partiti, manca la disciplina di partito) e il popolo non potrebbe fare designazioni nette che orientassero nella scelta del Governo né si potrebbe contare sulla stabilità dell'azione di Governo, perché la stabilità sarebbe compromessa dalla possibilità di crisi derivanti dall'instabilità politica [...]. Quindi se si

<sup>9</sup> Al riguardo, v., soprattutto, i contributi al dibattito sulla relazione di C. VITTA, M.S. GIANNINI, U. TERRACINI sul tema *Organi e funzioni governative e amministrative* in G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-46)*, Bologna, Il Mulino, 1979, 361 ss.

<sup>10</sup> V. *La Costituzione italiana nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. VII, Roma, Camera dei deputati-Segretariato generale, 1969, 896.

<sup>11</sup> *Ibidem*, 897.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 896 s.

dovesse optare per un regime parlamentare, e si dovesse escludere quella rigidità assoluta che è propria dei regimi presidenziali, bisognerebbe ricorrere ad un *sistema misto*<sup>13</sup>.

Dunque, più che auspicare la “forza” del Governo, Mortati riteneva necessario che si prevedessero alcune modalità per assicurare la continuità e l'autorevolezza della sua azione. Non a caso suggerì l'introduzione di un sistema ibrido, prendendo a prestito dal sistema svizzero l'idea di assicurare la durata nel tempo dell'esecutivo: «l'innovazione rispetto al regime parlamentare dovrebbe consistere nel prescrivere che il voto di fiducia esplicito, motivato sulla base di un programma concreto, *debba vincolare le Camere a mantenere in vita il Governo per un certo periodo di tempo*, che il relatore propone in due anni, ma che potrebbe variare in base ad altre considerazioni»<sup>14</sup>.

L'apprezzamento per il sistema svizzero (che Mortati ha manifestato nelle sue opere anche per altri aspetti), non si tradusse dunque in una proposta che avrebbe comportato un'importazione “di peso” nel nostro ordinamento delle regole vigenti Oltralpe. D'altronde, non avrebbe mancato di osservare, anni dopo, che quel regime funzionava per fondarsi «sull'esistenza di una *società sufficientemente omogenea sia sul piano politico sia sul piano del sentimento nazionale*. Probabilmente diversa in modo sensibile sarebbe stata l'evoluzione ove la società fosse stata divisa da radicali contrasti»<sup>15</sup>.

Tornando ai lavori della Costituente ed agli esiti del dibattito sul parlamentarismo da introdurre in Italia, i «dispositivi costituzionali idonei e tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni dell'assemblearismo» di cui all'ordine del giorno Perassi<sup>16</sup> si ridussero a poca cosa. Non venne accolta l'idea della durata minima di due anni del mandato governativo proposta da Mortati di cui si è detto, né l'introduzione di una previsione sulla sfiducia costruttiva immaginata da Egidio Tosato<sup>17</sup>. Ci si limitò ad evitare che un voto contrario ad una proposta governativa comportasse sfiducia nei confronti del Governo e a disciplinare il procedimento per arrivare ad un voto di sfiducia (art. 94 Cost.). Dunque, la stabilità governativa sarebbe stata (ed è tuttora) condizionata dalla “capacità di tenuta” delle coalizioni che di volta in volta hanno espresso i governi della Repubblica, come è stato più volte segnalato dallo stesso Mortati nei suoi contributi successivi<sup>18</sup>.

Per concludere questa rapida rassegna delle opinioni espresse dal nostro Autore durante i lavori dell'Assemblea costituente, non può dimenticarsi la decisa preferenza manifestata per un sistema elettorale proporzionale: «bisognerà abituare il popolo a

<sup>13</sup> *Ibidem* 897 s. (corsivo nostro).

<sup>14</sup> *Ibidem*, 898 (corsivo nostro)

<sup>15</sup> C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 349.

<sup>16</sup> *La Costituzione italiana nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. VII, cit., 917.

<sup>17</sup> Al riguardo, 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*, tomo II – *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1980, 93 ss.; L. ELIA, *Appunti su Mortati e le forme di governo*, cit., 252. Si v. pure L. ELIA, *Elezioni e partiti politici in Italia: introduzione*, ne *Il politico*, 2009, 17, che in questa, come in altre occasioni, ha affermato che l'introduzione della sfiducia costruttiva proposta da Tosato «sarebbe stata un'invenzione da premio Nobel del costituzionalismo».

<sup>18</sup> V., ad es., C. MORTATI, *Costituzione. I. – Costituzione dello Stato*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, 223: «I governi di coalizione quali erano resi necessari dalla rappresentanza proporzionale, non potevano trarre garanzie di durata dalla disciplina del voto di fiducia, rimasta perciò inapplicata e sostituita dalla prassi delle crisi extra-parlamentari».

prendere decisioni politiche, ed a questo scopo il sistema elettorale proporzionalistico è quello meglio rispondente ad abituare il popolo non solo alla migliore scelta degli uomini (esigenza anche essa essenziale) ma alla valutazione e scelta dei programmi. Il regime uninominale peggiorerebbe l'indisciplina dei partiti e la mobilità, la fluidità delle situazioni politiche, renderebbe più frequenti le crisi parlamentari»<sup>19</sup>.

### 3. Mortati e le ipotesi di riforma istituzionale degli anni '70

Nelle riflessioni svolte da Mortati, in varie circostanze, sugli svolgimenti avutisi nell'esperienza concreta avviata dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, appare arduo rinvenire auspici circa il "rafforzamento" dell'esecutivo, piuttosto troviamo di frequente osservazioni circa la necessità di creare le condizioni di migliore funzionalità del governo senza abbandonare il sistema parlamentare e rispettando il principio pluralistico, considerato tra le «pietre angolari» dell'ordinamento costituzionale italiano<sup>20</sup>. Così, ad esempio, nella seconda parte della voce *Costituzione dello Stato*, dedicata alla Carta repubblicana, nell'elencare le previsioni costituzionali prive di adeguato svolgimento, si rileva che la mancata approvazione di un nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio «compromette l'efficienza e l'omogeneità tanto della funzione di direzione politica quanto di quella amministrativa»<sup>21</sup>.

Quando, anni dopo, con due tavole rotonde i cui atti furono pubblicati dalla rivista *Gli Stati*, si inaugurò il dibattito, mai esauritosi, sulla necessità di modificare la forma di governo, Mortati appare, tra i partecipanti, assieme a Giuseppe Ferrari<sup>22</sup>, quello meno sensibile alle istanze di dare stabilità all'esecutivo attraverso modifiche delle leggi elettorali (oltre che ad abbandonare il sistema parlamentare) e, correttamente a mio avviso, ricollega i motivi della crisi del sistema alla struttura partitica ed al comportamento delle forze politiche nonché, più in generale, alla «deficiente omogeneità del tessuto sociale sottostante allo Stato, dell'assenza cioè del fattore fondamentale cui deve considerarsi condizionata la funzionalità di ogni regime democratico»<sup>23</sup>. Dimostra scetticismo circa la possibilità di un intervento sulla regolazione dei partiti: «devo confessare che non credo troppo alla congruenza di misure che tendessero a conferire al partito un assetto interno più conforme ai canoni della democrazia, secondo quanto prospettato dal prof. Sandulli. I partiti sono organismi indirizzati alla lotta per la conquista del potere e quindi naturalmente portati a darsi quelle

<sup>19</sup> *La Costituzione italiana nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. VII, cit., 942 s.

<sup>20</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9<sup>a</sup> ed., tomo I, Padova, Cedam, 1975, 149 ss.

<sup>21</sup> ID., *Costituzione*, cit., 230.

<sup>22</sup> Al riguardo, sia consentito di rinviare a M. SICLARI, *Il contributo di Giuseppe Ferrari al dibattito sulle riforme istituzionali tra gli anni '70 e gli anni '90*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2023.

<sup>23</sup> *La Costituzione e la crisi: dibattito tra Crisafulli, Sandulli, Mortati, Ferrari, Galeotti, La Pergola*, diretto da Jemolo (Atti dell'incontro di studio tenuto a Roma nel gennaio 1973), ne *Gli Stati*, fasc. n. 10/1973, 20 (l'indicazione delle pagine si riferisce al testo disponibile in pdf nel sito "Archivio delle costituzioni storiche" curato dall'Università di Torino <http://www.dircost.unito.it/altriDocumenti/docs/gliStati1973.pdf>).

strutture oligarchiche meglio idonee ad assicurare loro il successo nella competizione di ciascuno con gli altri»<sup>24</sup>.

Più in particolare, non ritiene sia auspicabile l'introduzione di una "clausola di sbarramento" analogamente a quanto previsto in Germania: «sembra faccia incorrere nel pericolo di cristallizzare lo schieramento partitico scoraggiando la formazione di nuovi gruppi, che pure potrebbero essere apportatori di orientamenti benefici, nonché nell'altro di accentuare la tendenza alla moltiplicazione delle correnti in seno ad ogni partito che (come si è notato) è anch'essa fonte non meno grave di immobilismo e di instabilità»<sup>25</sup>. E aggiunge che nulla può desumersi dall'esperienza francese della V Repubblica, «perché l'esito delle elezioni del 1958, nel senso della riduzione delle ali estreme dello schieramento politico e del concentramento dei voti ai partiti di centro, è da ritenere dovuto all'influenza esercitata dalla personalità di De Gaulle, in quel determinato momento della situazione del Paese. Sembra lecito il dubbio se l'adozione del sistema in una situazione diversa, come quella italiana, non esponga al pericolo di una radicalizzazione della lotta politica, per la presumibile tendenza dei voti ad indirizzarsi verso i due partiti più forti, che sono poi quelli in più netto contrasto tra loro»<sup>26</sup>.

Per quanto appena ricordato, mi sembra lecito dissentire da chi ha letto in questo intervento l'avvio di una «conversione maggioritaria»<sup>27</sup>, mentre Mortati appare più preoccupato delle controindicazioni che un passaggio del genere comporterebbe in un contesto quale quello italiano, piuttosto che esprimere una convinta adesione ad una modifica in tal senso del sistema elettorale. Né la consapevolezza che il pluralismo presente nella società italiana costituisca un «fattore ritardatore»<sup>28</sup> delle dinamiche decisionali lo porta a cambiare del tutto idea, anzi, vede con favore il nascere di nuove istanze nella società (pur sottolineandone alcuni aspetti negativi) e, piuttosto, se da un lato lamenta l'incapacità «di mediazione e sintesi degli interessi che emergono dalla società, spesso fra loro contrastanti»<sup>29</sup>, dall'altro rileva che, invece, si sia fatto «valere [...] l'interesse dei partiti alla conservazione e al potenziamento del potere goduto, quando esso risulti soddisfatto dall'accoglimento delle pressioni settoriali provenienti dai gruppi più vari e nelle più diverse direzioni»<sup>30</sup>.

Inoltre, relativamente alle opinioni rese nel primo dei due dibattiti citati circa il passaggio ad una forma di governo presidenziale ovvero ad un'elezione diretta del Presidente del Consiglio, la sua posizione appare ben distinta, e segnala come sia illusorio pensare che una

<sup>24</sup> *Ibidem*, 21.

<sup>25</sup> *Ibidem*, 22. Sul sistema tedesco, v. pure C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, cit., 297, ove si ribadisce che «l'effettivo funzionamento del sistema costituzionale di Bonn e la sua concreta evoluzione dipende dalla reale situazione delle forze politiche e dal loro reciproco rapporto».

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, 111 ss. V., anche, C. PINELLI, *La Costituzione in senso materiale* di Costantino Mortati, in Id., *Costituzionalisti del Novecento*, Macerata, Quodlibet, 2024, 139.

<sup>28</sup> C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, cit., 438.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 442.

<sup>30</sup> *Ibidem*, 442 s.

tale scelta comporti di per sé una soluzione agli inconvenienti riscontrati dallo svolgimento dell'esperienza repubblicana: «Passando per ultimo all'argomento intorno al quale più si concentra l'appassionata attenzione dei riformatori, relativo agli strumenti meglio idonei a sottrarre il Governo dello Stato all'attuale instabilità, è da osservare preliminarmente come sarebbe illusorio attendere questo risultato dalla semplice adozione, secondo una proposta, di una forma di governo "presidenziale", o seconda l'altra, della diversa forma di governo "a primo ministro" quale si otterrebbe con il ricorso all'elezione diretta popolare del Presidente del consiglio dei Ministri. È chiaro che, se per stabilità si intenda non già la permanenza degli stessi titolari in una carica per una certa durata, ma la possibilità dello spiegarsi di una armonica e coerente direzione politica per il periodo di tempo necessario al suo svolgimento e sempreché non si vogliano concentrare tutti i poteri in un solo organo, occorre fare i conti con gli altri organi chiamati a collaborare con il Capo elettivo alle funzioni a lui affidate, specie quando esse riguardino il settore della legislazione e quello della gestione del bilancio per la spesa pubblica»<sup>31</sup>.

Mi sembra, insomma, che, ancora una volta, sia chiara la presa di distanze da ipotesi di ingegneria costituzionale che non tengano conto del contesto istituzionale, politico e sociale alle quali altri sarebbero disponibili a passare.

Nel secondo dei due dibattiti apparsi sulla rivista *Gli Stati*, Costantino Mortati sostituì Arturo Carlo Jemolo nella funzione di moderatore, ma intervenne più di una volta a proposito delle opinioni dei colleghi. In particolare, va dato conto di quanto sostenuto tornando a parlare del sistema proporzionale: «La linea direttiva dovrebbe essere quella di non sopprimere, ma di regolare, disciplinare e limitare il proporzionalismo. Infatti, il proporzionalismo nella sua logica interna tende ad estendersi, a far moltiplicare i gruppi, i sottogruppi, a riflettersi cioè nell'ordinamento interno dei partiti col frazionismo. Sotto un certo aspetto questo è deplorabile, ma bisogna anche considerare che, se vi sono correnti clientelari, ci sono anche altre correnti (ad esempio nella D.C.) che si oppongono al centrismo e al destrismo di quest'ultima; il che fa pensare che in definitiva questo tipo di correnti ha una funzione utile nella situazione della società italiana, così diversificata e divisa nei suoi interessi. Anche qui c'è il pro e il contro. C'è la prospettiva di certi mali provocati dal frazionismo, c'è l'aspetto positivo della rappresentanza di alcune correnti che possono giovare a temperare l'eccessiva spinta conservatrice di certi partiti. Viceversa, nei partiti di sinistra, delle correnti possono giovare a temperare l'eccesso di sinistrismo. Ci sono insomma dei motivi che possono condizionare la proposta di limitare il proporzionalismo»<sup>32</sup>. Anche in questo caso, l'Autore appare tiepido riguardo alla prospettiva di un completo abbandono del sistema proporzionale. Anche in questo caso, la

<sup>31</sup> *La Costituzione e la crisi*, cit., 23 s. Per una lettura diversa rispetto a quella proposta nel testo, v., ancora, A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, cit., 125 s.

<sup>32</sup> *Che fare nel sistema: dibattito sulle istituzioni nella crisi italiana tra Cotta, Crisafulli, Cuocolo, Ferrari, Galeotti, La Pergola, Mazziotti, Sandulli: moderatore Mortati* (Atti dell'incontro di studio tenuto a Roma nel 1974) ne *Gli Stati*, fasc. n. 25 (giugno-luglio 1974), 23 (anche in questo caso l'indicazione delle pagine si riferisce al testo disponibile in pdf nel sito "Archivio delle costituzioni storiche" curato dall'Università di Torino <http://www.dircost.unito.it/altriDocumenti/docs/gliStati1974.pdf>).

considerazione del concreto atteggiarsi delle forze politiche in campo è decisiva per l'analisi delle possibili modificazioni dell'assetto costituzionale repubblicano.

#### 4. Gli ultimi contributi

Alcune pagine del commento all'art 1 Cost. apparso nel 1975, oltre che dell'ultima edizione delle *Istituzioni*, pubblicata nello stesso anno, invece, testimoniano, più che una “conversione maggioritaria”, l'apertura all'introduzione di «sistemi elettorali non solo limitativi di un esasperato proporzionalismo, ma anche tali da agevolare, preventivamente al voto popolare, la formazione di accordi programmatici impegnativi per la futura coalizione di governo fra più formazioni politiche: accordi dai quali potrebbe derivare il duplice benefico risultato: di permettere una pronuncia da parte degli elettori sui programmi medesimi e di assicurare una maggiore stabilità quale può ottenersi attraverso la formazione di “governi di legislatura”»<sup>33</sup>.

La preoccupazione principale di Mortati rimaneva, dunque, quella manifestata durante il dibattito costituente e che si concretava nella maggiore stabilità governativa, da un lato, e nel raccordo tra rappresentanti e rappresentati, dall'altro. Il rimedio proposto, tuttavia, come l'esperienza dell'abbandono del sistema proporzionale ha dimostrato nell'ultimo trentennio, non pare utile, per sé solo, a superare le difficoltà incontrate nella precedente fase della Repubblica, oltre a rendere palesi ulteriori problemi. In primo luogo, la drastica riduzione della partecipazione al voto sia a livello nazionale, sia nelle consultazioni regionali e locali. In secondo luogo, la subalternità della maggioranza parlamentare alle scelte governative, che non pare affatto conforme alla “compenetrazione” tra Parlamento e Governo auspicata in più circostanze dal nostro Autore e che, al contrario, ha prodotto una vera e propria alterazione dei loro rapporti come testimonia la smodata invadenza dell'esecutivo nella formazione della legislazione (anche di rango costituzionale)<sup>34</sup>.

La riduzione del proporzionalismo, infine, non è riuscita a superare il multipartitismo esasperato, ma ha avuto sicuramente l'effetto contrario al fine sotteso alle riforme elettorali, accentuando, per altro verso, la radicalità ed il distanziamento delle posizioni nel dibattito politico il che contrasta vistosamente con la concezione di democrazia fatta propria da Mortati, per il quale consiste in «una incessante conquista rivolta al superamento delle antinomie»<sup>35</sup>. La maggiore stabilità governativa è stata assicurata dalla capacità di coesione

<sup>33</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, cit., 461.

<sup>34</sup> Al riguardo, tra i più recenti contributi, v. M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, 531 ss.; P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, in *Enciclopedia del diritto. I tematici*, vol. V- *Potere e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2023, 145 ss.; A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, Il Mulino, 2024.

<sup>35</sup> C. MORTATI, *Sub Art. 1*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA. *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 6; ma v., già, ID., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), ora in ID., *Raccolta di scritti*, Vol. III - *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1972, 374 s.

delle coalizioni di forze politiche e non può considerarsi automaticamente ed esclusivamente garantita dalle regole elettorali introdotte dal 1993 in avanti.

Altro tema su cui insiste Costantino Mortati nel citato commento è quello della mancata realizzazione di un'omogeneità dell'elettorato, sia sotto il profilo di una diffusa coscienza costituzionale, che avrebbe potuto essere incrementata anche attraverso una diversa attuazione dell'art. 49 Cost., sia sotto quello di una consistente riduzione delle diseguaglianze economico-sociali, dando luogo ad un compiuto svolgimento di quanto previsto all'art. 3, secondo comma, ed all'effettività del principio lavorista e, più in generale, dei diritti sociali previsti dalla Carta repubblicana: «la democrazia, prima ancora di caratterizzare la forma di governo secondo la diversa specie e grado dei cittadini alla gestione del potere autoritario, entra come elemento costitutivo della forma di Stato, inteso quale ordine complessivo di vita associata, in quanto compendia in sé i presupposti e le condizioni, cioè l'insieme dei fattori spirituali, economici, sociali, le convinzioni, le strutture, i fini che informano di sé un ordinamento e rendano possibile ed efficiente quella partecipazione»<sup>36</sup>.

La persistente attualità del pensiero di Mortati va rintracciata, quindi, più che nelle soluzioni prospettate problematicamente nei contributi degli anni '70, nel metodo fondato sulla considerazione del concreto assetto dei rapporti sociali, politici ed economici esistenti in ciascuna realtà nazionale.

---

<sup>36</sup> ID., *Sub Art.* 1, cit., 6 s.