



GUIDO MELIS*

TRE SCONFITTE DI COSTANTINO MORTATI**

SOMMARIO: 1. Le Regioni. – 2. La seconda sconfitta: il Senato delle Regioni. – 3. La terza sconfitta: l'esclusione del nuovo Parlamento.

1. Le Regioni

Dai dati del Portale della Camera dei deputati risulta che Mortati parlò alla Costituente per 52 volte: 32 in aula e 20 in altre sedi (prevalentemente la seconda sottocommissione, della quale fu operoso relatore)¹. Mortati in particolare fu relatore in quella sede su “Il potere legislativo” (4-9 settembre 1946); su “Norme per l'elezione del Senato della Repubblica” (14 dicembre 1947-28 febbraio 1948); su “Norme per la proponibilità dei giudizi e per le garanzie di indipendenza della Corte costituzionale”, provvedimento assegnato alla Commissione per la Costituzione (28-31 gennaio 1948).

Vorrei, ai fini della mia relazione, concentrare però l'attenzione soprattutto su un tema molto caro a Mortati, quello delle autonomie regionali. Era questo un argomento oggettivamente di grande rilievo. Mortati sul tema intervenne subito, già all'atto della apertura della attività della Seconda sottocommissione. La sua posizione, espressa sul punto della distribuzione delle materie da discutere nell'ambito delle sottocommissioni, si riassume in queste sue parole, così riportate dagli atti:

* Professore emerito di Storia dell'amministrazione pubblica – 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 Per un confronto, in questa classifica delle frequenze figurano, Meuccio Ruini per 70 volte, Renzo Laconi con 66 interventi, Tommaso Perassi con 64, Aldo Moro con 61. Poi 56 Tupini, e appunto 52 Mortati. Dietro di lui Fanfani parlò per 23 volte (delle quali 10 in aula); Tosato per 34; Dossetti per 35. Piero Calamandrei intervenne 27 volte e Basso 21. I numeri parlano: e ci dicono che l'intervento di Mortati fu sì spesso determinante ma non tanto influente sul dibattito quanto si sarebbe potuto supporre.

Il problema dell'autonomia è così complesso ed investe talmente, tutta la struttura dello Stato, che una sua trattazione isolata non gioverebbe alla chiarificazione.

Ogni sezione dovrebbe esaminare il problema dal punto di vista dei problemi di sua competenza, in modo che dalla riunione dei risultati delle Sezioni si possa ricavare un giudizio più esatto.

Per la stessa ragione per cui in seduta plenaria si è escluso di procedere ad una discussione preliminare sull'autonomia; crede che la stessa esclusione debba farsi anche nella Sottocommissione.

Ad avviso di Mortati, nella suddivisione in cinque sezioni della Seconda sottocommissione, il punto dell'autonomia avrebbe dovuto costituire non un tema dello stesso peso degli altri selezionati, ma bensì un argomento a sé, da considerarsi "pregiudiziale a ogni altro".

[Solo] dopo che si sarà chiarito il problema dell'autonomia – diceva a verbale –, si potrà vedere in qual modo procedere nel lavoro sui singoli temi².

Il principio base da cui Mortati muoveva era che il tema delle autonomie fosse «così complesso» da dovere investire «tutta la struttura dello Stato»: sicché egli respingeva nettamente «una sua trattazione isolata [che] – aggiungeva – non gioverebbe alla chiarificazione». L'autonomia cioè non doveva essere discussa a sé, preliminarmente, come se si trattasse di un problema settoriale, di un elemento qualunque da isolare, scindibile nel dibattito dal resto del tessuto costituzionale *in fieri*; né poteva essere isolatamente, concepita quale una materia, un argomento tra i tanti da incasellare nel dibattito di una sola sottocommissione. Doveva essere studiata invece contestualmente a tutti gli altri temi e quindi da tutte e quattro le sezioni contemporaneamente, dapprima ognuna per sé a seconda dei vari aspetti, e infine da tutte insieme nella fase finale.

E ciò perché – ed era questo per Mortati il punto decisivo – lo Stato del futuro avrebbe dovuto essere fondamentalmente «autonomista»; e non solo per ciò che «concedeva» alle Regioni, riducendo le proprie prerogative ma restando sostanzialmente esso stesso immutato, ma perché esso – lo Stato – avrebbe dovuto riformarsi, nel corso di questo processo riformatore, trasformandosi in Stato da centralista in «autonomista».

Non era questa un'affermazione da poco. Si badi bene: era la struttura stessa dello Stato futuro, la sua architettura, il suo funzionamento a venire messo in gioco. Il rovesciamento che Mortati proponeva era radicale e potrebbe riassumersi come segue: le Regioni avrebbero dovuto creare dal basso lo Stato. Prima si sarebbero dovute definire le Regioni; e poi, su quella base, si sarebbero iscritti in Costituzione i poteri dello Stato. L'una fase era preliminare all'altra:

Quando si dice che il problema dell'autonomia è pregiudiziale, – cito ancora Mortati – si intende riferirsi non alla determinazione degli enti che dovranno essere dichiarati autonomi e alle forme di autonomia che dovranno essere concesse, ma alla struttura complessiva dello Stato, al principio fondamentale ispiratore di tutti i suoi istituti.

² Così in Sottocommissione il 26 luglio 1946.

La proposta, lo si ammetterà, era affascinante, ma naturalmente si presentava carica di controindicazioni pratiche: i tempi necessari, innanzitutto, inevitabilmente più lenti; e poi la difficoltà di trovare su quella riforma globale dello Stato, su quel rovesciamento dello stesso concetto di Stato, l'accordo tra i partiti.

La logica di chi dirigeva i lavori della Costituente (in questo caso del presidente della Sottocommissione Terracini: ma era una logica più diffusa e investiva direttamente i partiti e le loro posizioni), non era quella della agglomerazione dei problemi ma semmai quella della loro separazione. È questo un punto cruciale dell'intero dibattito costituente: separare, selezionare, procedere per gradi secondo un percorso che affrontasse un tema alla volta, eliminare il più possibile la complessità dei temi, il loro spesso inestricabile intreccio, isolarli (per quanto possibile) e affrontarli uno alla volta. Se c'era un metodo, nei lavori costituenti, questo poggiava le sue basi sulla selezione e sulla successione il più possibile ordinata e lineare dei temi. Ciò caratterizzò tutto il lavoro costituente. Come più volte fu espresso autorevolmente – era questa ad esempio la posizione di Togliatti e quindi del partito comunista – si sarebbe dovuto prendere le mosse dai punti unificanti per stabilirli e su quel presupposto, come fosse il gradino di una scala ardua e scivolosa, poi affrontare gli aspetti che rimanessero divisivi.

Un po' come nella logica di chi sbuccia un carciofo. E lo mangia una foglia alla volta, sino ad arrivare al torsolo.

Mortati, sul tema per lui cruciale delle autonomie, proponeva l'esatto contrario di questa concezione. Se si fosse seguita la strada di Mortati si sarebbero dovuti fermare o quanto meno rallentare i lavori (si ricordi che le Sottocommissioni agivano sulla base di un calendario rigorosamente calibrato nei tempi e sotto la spada di Damocle di date di consegna prestabilite) per discutere in sostanza – attraverso il tema delle Regioni – l'intero assetto dello Stato. Nello stallo che ne poteva derivare – si obiettava da parte degli avversari di Mortati – si celava il rischio che si arrestasse la stessa attività costituente nella sua concatenazione.

Il presidente della sottocommissione Terracini risolse la questione per le spicce: mise ai voti e fece approvare la proposta di discutere pregiudizialmente in sottocommissione la questione delle autonomie. Approvata che fu questa linea d'azione (all'unanimità: e lo stesso Mortati ritenne evidentemente di non opporsi sino al punto di votare contro), pose il problema se, per attuarla, occorresse affrontare il tema in seduta plenaria della intera sottocommissione oppure se non si dovesse creare in essa una sezione speciale.

Era questa soluzione l'esatto contrario della "diffusione" del tema a tutte le tre commissioni come richiesto da Mortati.

Si deliberò nel senso voluto da Terracini (e non solo da lui) per avviare direttamente la discussione preliminare, incaricando Perassi e Ambrosini di introdurre, a breve, il dibattito. Nella seduta dell'indomani i due relatori, con una tempestività straordinaria forse persino un po' sospetta tanto da far pensare che i documenti fossero già stati allestiti in sede separata, presentarono i loro rapporti. Con ciò il problema della Regione per così dire

scendeva di un gradino. Da problema generale diventava un problema della sola seconda Sottocommissione.

Replicò Mortati, ma invano.

Gli scopi delle future Regioni sono tre: 1) innanzitutto l'avvicinamento dell'amministrazione agli interessi locali, al duplice scopo dell'educazione politica dei cittadini e dell'adattamento alle esigenze locali; 2) garanzia di libertà quale può essere data da un saldo gruppo omogeneo; 3) infine (...) equilibrio delle regioni fra loro, superando l'inconveniente, che si verifica in tutta la storia d'Italia, della sopraffazione da parte delle regioni più popolate e più ricche su quelle meno popolate e più povere. Occorre creare e rafforzare una coscienza regionale creando gli istituti adatti al suo sorgere e le possibilità di equilibrio, così da far valere in modo più efficace gli interessi delle regioni meno dotate³.

Occorreva dunque un'altra idea di regione:

una vera autonomia, non soltanto amministrativa ma costituzionale», «un tribunale apposito per risolvere gli eventuali conflitti di competenza», «una certa autosufficienza» o «autonomia finanziaria», un controllo interno cioè «nell'ambito degli stessi enti»; e infine «evitare un accentramento regionale che sarebbe più pericoloso dell'accentramento burocratico statale.

Nel campo economico – aggiungeva Mortati – la pianificazione avrebbe presupposto necessariamente il pieno inserimento delle neo-autorità regionali nella previsione e gestione del piano nazionale, ancora una volta principalmente «al fine di correggere la sperequazione tra le regioni»⁴.

Il dibattito così impostato su due ipotesi alternative sarebbe proseguito per oltre un mese, sino al 18 dicembre 1946, quando il presidente avrebbe dichiarato «terminato l'esame del progetto di ordinamento regionale.

Non occorre in questa sede intrattenersi sulle conclusioni, confluite nella bozza di Costituzione. Basterà sottolineare la sconfitta della prospettiva di Mortati. Il suo Stato regionalista, prima pietra di una riforma generale dell'ordinamento, era archiviato sin dall'inizio.

2 La seconda sconfitta: il Senato delle Regioni

La seconda sconfitta – non solo di Mortati questa volta ma certo anche sua – riguardò il Senato della Repubblica.

La seconda Sottocommissione iniziò ad affrontare il delicatissimo tema nell'ambito della discussione sul potere legislativo.

Primo problema, preliminare: si doveva adottare sistema unicamerale o quello bicamerale? Le posizioni dei partiti erano note: i comunisti erano in linea di principio monocameralisti; gli altri partiti propendevano, ma con accenti e soluzioni diverse, per il

³ Ivi, p. 30.

⁴ Ivi, pp. 30-31.

bicameralismo. Bicameralisti erano due dei tre relatori, Mortati e il repubblicano Conti. La Sottocommissione, respingendo un ordine del giorno del terzo relatore, Lami Starnuti, approvò quella strada. Mortati vi concorse attivamente, firmando con Bozzi, Einaudi e Castiglia, il relativo ordine del giorno.

Ma come avrebbe dovuto comporsi il Senato della Repubblica?

Il 26 settembre Mortati- relatore presentò una sua ipotesi. Vi si ravvisavano facilmente gli echi delle posizioni ch'egli stesso aveva già sostenute a luglio intervenendo in merito alla discussione sulle Regioni:

La Sottocommissione – recitava il suo testo – ritiene che la seconda Camera debba essere configurata quale mezzo per l'espressione degli interessi regionali e nello stesso tempo quale organismo di coordinazione degli interessi stessi nella superiore inscindibile unità dello Stato; che la seconda Camera debba trovare la fonte del potere di tutti i suoi membri (all'infuori di ogni intervento del Capo dello Stato) in una investitura popolare su una larghissima base di suffragio, con le necessarie differenziazioni di procedimenti elettivi rispetto alla prima Camera; che pertanto debba essere riconosciuto alla seconda Camera medesima un potere di intervento, con parità di posizione giuridica, nelle stesse funzioni attribuite alla prima Camera; che la predestinazione dei congegni diretti a dirimere gli eventuali conflitti fra le due Camere debba essere orientata nel senso di riaffermare nella sua pienezza la sovranità popolare; che alla seconda Camera debba essere confermato il nome, che si collega ad una antichissima tradizione storica, di Senato⁵.

Il giorno dopo Mortati pronunciò un lungo intervento, forse uno dei più belli tra quelli da lui tenuti in Costituente. Tre le proposizioni sul quale si reggeva:

1) maggior contatto tra l'orientamento generale e gli interessi concreti del paese, che dovrebbero tutti avere una loro rappresentanza;

2) realizzazione ad arte di quel necessario equilibrio fra tutte le forze politiche che consenta alle più deboli, a quelle che in sede di elezioni politiche non hanno potuto conseguire, per la natura stessa del suffragio universale, una adeguata affermazione, di organizzarsi e di acquistare coscienza di sé;

3) maggiore idoneità ad affrontare i compiti affidati al Parlamento che in uno Stato moderno è chiamato a risolvere una quantità di questioni tecniche attraverso l'immissione di elementi particolarmente competenti.

Appunto per raggiungere questi fini – era la conclusione – occorreva

abbinare al criterio funzionale quello organico, intendendo con quest'ultimo il collegamento della rappresentanza politica con le varie articolazioni, territoriali e di categorie produttive, che formano la struttura sociale della nazione.

Seguì in Sottocommissione una sorta di corpo a corpo – che meriterebbe pure di essere letto e commentato perché impegnò Mortati contro avversari quali Einaudi e lo stesso Terracini. Mortati poneva in quella sede alcune questioni cruciali.

⁵ Ivi, seconda sottocommissione, seduta del 26 settembre 1946, p. 290.

La prima: dava per scontato il carattere elettivo della seconda Camera (che egli chiamava – non era ancora stabilito – “Senato”), ma suggeriva “che per la formazione del Senato dovesse esigersi su uno schieramento diverso da quello richiesto per la prima Camera”:

In altre parole – sostenne Mortati – gli stessi elettori della prima Camera dovrebbero intervenire nella formazione della seconda, ma in una veste diversa, come rappresentanti, cioè, di interessi.

Gli *interessi*: bisogna ammettere che era, in quegli anni costituenti, un lemma sospetto, da impiegarsi con cautela. Faceva pensare subito al recente passato corporativista del fascismo. Nella visione di Mortati la parola *interessi* aveva invece una valenza positiva, che rimandava a una visione della società contemporanea come caratterizzata dalla esistenza di gruppi sociali, non rappresentati dai partiti, ma tuttavia non per questo meno vitali e da escludersi dalla gestione dello Stato. Tra essi Mortati citava i sindacati (“i rappresentanti delle organizzazioni anzidette – ragionava –, chiamati a far parte del Senato, finirebbero con l’averne una visione più ampia dei loro interessi particolari, perché sarebbero costretti ad inquadrali negli interessi generali dello Stato”). La dialettica sindacato-partito sarebbe stata sostanzialmente esclusa dal dibattito costituente, essendo concepiti i sindacati (specie dopo la scissione della Cgil) quali cinghie di trasmissione dei partiti; Mortati viceversa attribuiva ai sindacati una funzione autonoma, sostenendo il loro ruolo centrale nella convergenza tra i futuri protagonisti della dialettica costituzionale.

Sappiamo come andò a finire. Mortati presentò un suo progetto che prevedeva la cosiddetta rappresentanza “duplice”, distinguendo i seggi del Senato tra quelli (la metà) coperti con elezione a suffragio diretto e universale e quelli (l’altra metà) da assegnarsi invece con elezioni, da effettuarsi nell’ambito di collegi speciali formati dalle categorie produttive.

Il progetto, sebbene Mortati si sforzasse più volte di emendarlo (rinunciando a un certo punto ai due collegi separati anche, e prevedendo un collegio unico), fu accantonato.

Non mi soffermerò sul seguito di proposte, che fu confuso e concitato. Ma la questione si sarebbe risolta qualche mese dopo in aula. Curioso episodio questo, abbastanza noto la storiografia per altro: votato il Senato a elezione indiretta nei vari passaggi istituzionali (Sottocommissione, per primo), il progetto fu radicalmente rovesciato quando, in aula e in dedi di discussione finale, il presidente Terracini pose ai voti un odg, primo firmatario Nitti, al quale aderì anche Togliatti (che con il presentatore in verità lo aveva concordato in gran segreto).

L’odg, che fu approvato dalla Assemblea con 190 voti contro 181, prevedeva l’elezione del Senato a suffragio universale diretto sebbene con sistema uninominale. In pratica il bicameralismo perfetto. Nasceva il Senato repubblicano, del tutto simile alla prima Camera (la periodizzazione differente dei due organi sarebbe stato poi annullata da una successiva legge costituzionale n. 2 del 9 febbraio 1963).

3. La terza sconfitta: l'esclusione dal nuovo Parlamento

La terza sconfitta di Mortati l'ho già raccontata in un recente articolo apparso nella "Rivista trimestrale di diritto pubblico" e ripresa ora in un volume appena stampato dall'editore Il Mulino. Si basa in pratica su un documento inedito, da me rintracciato un pò fortunosamente nell'Archivio Giulio Andreotti, documento che, grazie all'amico Fulco Lanchester, ha trovato poi più di un riscontro nelle carte Mortati conservate nella Fondazione Galizia.

Mi limito a citare qui il documento. È una lettera di Mortati ad Andreotti, sottosegretario all'epoca alla Presidenza del consiglio con De Gasperi; datata Roma, 4 maggio 1948, scritta dunque all'indomani o quasi del 18 aprile:

Carissimo Andreotti, ricordando la tua benevolenza verso di me, desidero metterti al corrente delle mie recenti vicissitudini elettorali. Come forse saprai, sono stato candidato per la Camera in Calabria, mia regione natia, dietro promessa di appoggio sia del partito che dell'Azione Cattolica, della quale faccio parte fin dal 1935. In pratica tale appoggio è venuto completamente meno, a favore di altri, credo meno degni di me. Sicché i 21.000 voti da me riportati sono stati dati alla mia persona da amici, parenti, estimatori. Sono lieto del contributo che ho potuto dare al partito, potendo facilmente documentare che molti voti sono stati dati alla lista DC solo in considerazione della mia persona, e della propaganda che io e mia moglie abbiamo fatto per più di un mese laggiù.

Ho parlato con qualche amico della Direzione, che mi ha espresso il suo disappunto per la mia eliminazione dal Parlamento, dove un'opera difficile attende la sua realizzazione. È stata affacciata la possibilità di una mia inclusione fra i cinque senatori che dovranno essere nominati dal Capo dello Stato, a tenore dell'art. 59 della costituzione. Ho voluto informarti dell'iniziativa perché, ove la ritenessi degna di qualche considerazione, possa tenerla presente al momento opportuno. Se tu credi che sia utile che io ne parli al Presidente, faresti cosa gradita facendomelo sapere.

Ti sono grato e ti prego di voler gradire le espressioni della mia viva cordialità. Costantino Mortati⁶.

Costantino Mortati, uno dei "padri della Costituzione", come amiamo spesso definirlo, certamente uno dei grandi giuristi del secondo Novecento, non sarebbe mai entrato in quel Senato cui anelava, né mai più nel Parlamento repubblicano del resto. La sua nomina della Corte costituzionale sarebbe stata a lungo rinviata. Dapprima per la tardiva istituzione di quell'organo, poi per la singolare "dimenticanza" del suo nome tra quelli dei primi giudici. Mortati sarebbe stato nominato tardivamente, in effetti, dal presidente Gronchi nell'ambito dei suoi atti finali quale presidente della Repubblica (2 dicembre 1960).

Ha scritto Giannini di Mortati alla Costituente, pur riconoscendone il grande contributo: "Non sempre le sue idee trovarono consenso".

⁶ ASILS, AGA, *Senato, Varie sulle elezioni. Senatori di diritto. Senatori a vita. Rapporti Governo-Senato*, b. 572, fasc.3/B, lettera da Costantino Mortati a Giulio Andreotti. Su tutto l'episodio G. MELIS, *Il «caso Mortati» e le elezioni del 18 aprile 1948*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, LXXIV, n. 3/2024, 889-896.