

# La democrazia dei partiti. Il difficile incontro di Costantino Mortati con la democrazia pluralistica

di *Marco Plutino*

## 1. Indicazione dell'oggetto dell'analisi e anticipazioni

L'eccezionale contributo che Costantino Mortati ha offerto al rinnovamento della giuspubblicistica italiana, e più complessivamente alla evoluzione della vita intellettuale, politica e civile italiana è oggetto del tutto comprensibilmente di attenzione costante di una dottrina non solo giuridica. Come avviene quasi immancabilmente per i grandi lasciti intellettuali, il pensiero e l'opera di Mortati potrebbero essere ricondotti in ultima analisi, senza semplificare eccessivamente, a un'unica idea, oggetto di incessanti modulazioni nel tempo, che rappresenterebbe per l'appunto la *sua* visione del diritto, da cui si irradierebbero le articolazioni molteplici che conducono la riflessione a illuminare questioni piccole e grandi del diritto pubblico senza mai scadere in una forma di scolastica<sup>1</sup>. Ora, l'idea originale mortatiana è quella della costituzione materiale "portata" dal partito (nella versione originaria, unico), segno di una ricerca sempre attenta a coniugare, non senza ambiguità, il formalismo del dato giuridico e il dato reale emergente spontaneamente dalla società e variabile, sia pure non effimeramente, nel tempo. Una concezione che attraverso i necessari adattamenti ha permeato fortemente il suo contributo alla Costituente, non senza influenze (sia pure mediate, adeguatamente filtrate) sul testo della Costituzione non solo, e probabilmente neanche soprattutto, relativo alla disciplina dei partiti politici. Nelle pagine seguenti si intende indagare un profilo dell'opera del grande costituzionalista, a nostro avviso qualificante per una corretta

<sup>1</sup> L'affermazione è piuttosto ricorrente in dottrina e viene formulata anche nella più specifica forma che fa riferimento alla centralità del partito quale forza costituzionale materiale; v. per es. l'autorevole opinione secondo la quale tale idea «subirà trasformazioni, non tali però, sembra, da smentire il nucleo della sua dottrina» (G. Zagrebelsky, *Premessa*, in C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano 1998, p. XXIX).

comprensione del Mortati costituente e studioso dell'età democratico-repubblicana: il tema della *istituzionalizzazione* dei partiti politici negli ordinamenti contemporanei, e in particolare in quello italiano del dopoguerra, soprattutto alla luce del fatto che la Repubblica italiana è stata designata con fortuna descrittiva non discutibile "Repubblica dei partiti", in quanto il sistema dei partiti sarebbe stato il vero detentore del potere politico in rappresentanza, e con uno iato di rappresentatività da un certo momento crescente, dei cittadini<sup>2</sup>.

L'esigenza di contenere l'indagine in ambiti ragionevoli ci convoglia verso una trattazione non volta a illustrare e discutere le soluzioni mortatiane a riguardo, né tantomeno a una loro rimediazione in una chiave diacronica con particolare attenzione agli adattamenti successivi. Si procederà invece a una verifica, per così dire di ordine preliminare, circa la sussistenza della *possibilità* del sistema mortatiano di introiettare tale problematica, soprattutto alla luce delle sue connessioni con l'avvento del pluralismo politico tipico di una democrazia liberale, alla luce del suo impianto più complessivo. Dunque piuttosto che illustrare analiticamente le singole conclusioni cui perviene l'autore, del resto note anche a causa del loro largo seguito, il fine immediato è volto a comprendere le ragioni di ordine sistemico e concettuale che ne costituiscono la premessa. A mo' di inquadramento generale del tema può tenersi l'affermazione di Carlo Lavagna, risalente agli ultimi anni della produzione mortatiana, secondo la quale «una certa istituzionalizzazione è peraltro attuata e è comunque auspicabile anche nelle democrazie pluripartitiche, ove il problema si pone soprattutto in ordine al *finanziamento* e al *controllo* dei partiti»<sup>3</sup>. L'affermazione nella misura in cui ambirebbe a descrivere un approccio generale invalso negli ordinamenti contemporanei, di cui l'apertura dell'art. 49 Cost. nella sua laconicità è una delle più esplicite anticipazioni, non poteva, posto in questi esatti termini (cioè *quale tendenza*

<sup>2</sup> Il riferimento è ovviamente all'intenso saggio di P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1990)*, Il Mulino, Bologna 1997, di cui per l'oggetto del presente saggio interessano in particolare le pp. 65-77 sull'idea di partito al tempo della Costituente.

<sup>3</sup> *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino 1973, p. 605. L'affermazione viene utilizzata sia perché al tempo in cui viene scritta rappresenta un po' in estrema concisione un comune sentire delle varie dottrine e dei vari ordinamenti, nelle diverse soluzioni e articolazioni; in secondo luogo perché Mortati parla di "rilievo pubblicistico" ormai assunto dai partiti, e discute ampiamente delle due prospettate caratterizzazioni fondamentali della *istituzionalizzazione* (finanziamento pubblico dei partiti e controllo sui partiti) ma omette una sua considerazione generale sull'istituzionalizzazione, che peraltro emerge in negativo più che ampiamente nella sua concezione del partito politico; v. già C. Lavagna, *Considerazioni sulla istituzionalizzazione dei partiti*, in Studi Massa, 1961.

*alla istituzionalizzazione*), lasciare indifferente uno studioso così attento a una lettura storico-comparativo dei singoli ordinamenti, sempre inquadrati nelle loro matrici.

Così si pone un *problema* preliminare. È vero infatti che i due suddetti aspetti (controllo e finanziamento) sono stati tenuti in considerazione dal Mortati senza che emergesse una volontà di inquadramento in una costruzione teorica generale che desse conto di quello che è stato definito un processo di istituzionalizzazione dei partiti, e che in senso analogo Mortati occasionalmente descrive quale “pubblicizzazione”. Una tendenza ovviamente colta in tutta la sua portata pratica, ma mai incasellata *tel quel* nel suo sistema di pensiero. La visione mortatiana dei rapporti tra diritto e Stato appare, come si vedrà, fin troppo caratterizzata già a partire dalle sue premesse per poter lasciare spazio a dati la cui evidenza richiederebbe l’abbandono di sue importanti presupposizioni. L’affermazione di Lavagna (rinviante a forme di controllo e di sostegno, però *esterne* e, precipuamente, *statali*) può in effetti sin da subito essere utilmente affiancata all’adesione tendenziale di Mortati a una concezione del partito quale “istituzione sociale”; però, ben impegnativamente può essere descritta come «organizzata in un vero e proprio ordinamento, in cui si riscontra una funzione statutaria, una amministrativa e finanziaria e infine una giurisdizionale»<sup>4</sup>. Una chiara premessa istituzionalistica che rende irriducibili le due posizioni, separate da una visione opposta del rapporto tra “interno” e “esterno”, con effetti non marginali sui soggetti qualificabili per certi versi come “interni” (precisamente in qualità di iscritti) al sistema, per altri a esso “esterni” (quale cittadini e titolari di diritti fondamentali intesi quali diritti avente valore intrinseco<sup>5</sup>). Nonostante il Mortati repubblicano mai avrebbe potuto prestare adesione a alcuna concezione autarchica del partito quale «capacità di governare da sé i propri interessi, nonostante che questi riguardino anche un altro soggetto, un ente maggiore, che è di solito lo Stato»<sup>6</sup>, la concezione del partito adottata finisce per avere con essa alcune assonanze a seguito del ruolo attribuito

<sup>4</sup> Cit. dall’ultima edizione delle *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1975-76, p. 879.

<sup>5</sup> Tale carattere dei diritti fondamentali era stato rilevato, sia pure alla luce di una concezione peculiare rinviante a una dottrina del diritto naturale “universale”, in C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano 1984, p. 219-220.

<sup>6</sup> S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova 1933, p. 66, il quale pur partendo dalle note premesse istituzionalistiche, considerava il Partito Nazionale Fascista quale soggetto o istituzione ausiliaria dello Stato pur riconoscendone, quale eco della natura di associazione privata antecedente alla sua trasformazione in istituzione pubblica, la natura di “collettività volontaria organizzata” (per questa articolata posizione, pp. 126-128).

al partito in occasione della messa a punto della dottrina della costituzione originaria o “in senso materiale”. Tale concezione, che con il suo sostrato costituisce la sua idea originaria da cui muovono tutte le altre, spiega la difficoltà di concepire l'emergente pubblicizzazione del partito quale esigenza dello Stato nella sua ultima configurazione di *Parteienstaat*, precludendogli di accettare sul piano teorico, ma meno rigidamente su quello pratico, ogni prospettiva di istituzionalizzazione tendenziale dei partiti per quanto limitata alla (doverosa) logica del “male minore”<sup>7</sup>.

In verità al contrasto che si registra sul punto tra le posizioni del Mortati costituente (nettamente favorevole a forme di istituzionalizzazione dei partiti) e le nette chiusure del Mortati costituzionalista repubblicano si affianca la tensione nelle posizioni dello studioso tra le suddette chiusure teoriche e la pragmatica accettazione di modestissime ingerenze dello Stato nella vita dei partiti; esse paiono possibili solo alla luce di una insolita leggerezza argomentativa che trova spazio in una trattazione la quale anche laddove è organica (come è visibile bene nel confronto diacronico delle sue *Istituzioni di diritto pubblico*) è percorsa da un ben altro *fil rouge*. Le due petizioni di principio complessivamente ricavabili, che contrassegnano un po' di “campo di gioco” teorico, ovvero quella tarda che le limitazioni a opera dello Stato debbono essere inesistenti o ridotte al minimo necessario compatibile con l'espansione e il ruolo assunto dai partiti; e l'altra, più risalente e mai abbandonata, secondo cui l'iscritto ha, come qualunque cittadino ma soprattutto *in quanto* cittadino, la più piena tutela dei propri diritti fondamentali ricavabile dal sistema complessivo (art. 18 Cost. *in primis*), finiscono per rappresentare due condizioni limite, una nella teoria del Mortati, l'altra nella pratica, alla luce della medesima teoria, ove il gioco non è a somma zero ma pende decisamente dalla parte del partito. In questa contrapposizione tra partito da un lato e Stato e cittadini dall'altro, inedita certo per gli assetti liberali ma comprensibile alla luce degli sviluppi democratici, il partito può *prendere* dallo Stato risorse da destinare all'acquisizione di *potere*, ma non può essere tenuto a *dare* e dunque è praticamente privo di *doveri* giuridici effettivamente sanzionabili (non è specialmente oggetto di controlli neanche nella forma più blanda). Diviene più potente, dunque potenzialmente portatore di condotte più incisive, dei diritti dei cittadini-iscritti, e più in là dei diritti politici della cittadinanza tutta, ma paradossalmente diviene *perciò* meno controllabile. Si pubblicizza *in fatto* (sull'esclusivo versante delle risorse), ma per altro verso

<sup>7</sup> Concezioni del partito quale “ente pubblico” e simili non sono evidentemente destinate a trovare posto nell'apparato concettuale della teoria democratico-liberale comunque declinata e delle possibilità ermeneutiche della nostra Costituzione democratica.

torna utile ribadire, sul piano del suo statuto teorico, la sua natura di “istituzione sociale”. Offrendo peraltro un involontario contributo, certamente marginale rispetto a fattori enormemente più potenti e persuasivi, a quella degenerazione partitocratica che Mortati peraltro con sempre maggior vigore contesta, senza che dalla sua dottrina si potessero ricavare, almeno per la parte qui esaminata, degli anticorpi. Se non può parlarsi tecnicamente di accettazione del “male minore”, uno sguardo complessivo sulla sua opera forse legittima tale conclusione.

Un punto assolutamente dirimente per comprendere la delicatezza e fragilità di tale equilibrio, ben visibile solo alla luce di una considerazione complessiva delle linee evolutive della dottrina della costituzione materiale, deriva dalla circostanza originaria che i partiti non sono stati da lui concepiti lungamente, e forse mai completamente, nel senso corrente invalso negli ordinamenti liberal-democratici. Questi ultimi sono stati al limite concepiti invece come epifenomeni *del* partito, anche se *il* partito è stato nel corso degli anni diversamente definito, ma funzionalmente a una medesima idea retrostante (l'unità politica). Una concezione di cui andrebbe saggiata l'adattabilità all'impianto teorico delle liberal-democrazie. Per la dottrina di Mortati il partito politico è volta a volta “partito unico” (vera, autentica “parte totale”), “classe di governo” o, con terminologia non dissimile negli esiti, “dominante”; o infine “forma dello Stato”, nel caso in cui siano operanti più partiti in senso stretto, ma in un senso profondamente diverso da quello che la dottrina continentale cominciava a definire “Stato di partiti”. Se il “partito unico”, può rispondere a una necessità storica trapiantata sul piano teorico (sulla quale si tornerà comunque *infra*), la seconda sottostruttura è una concessione a una concezione oligarchico-realistica del governo (democratico o no, anche in parziale sovrapposizione con la precedente accezione, come si dirà). L'ultima concezione è tuttavia di gran lunga la più problematica in quanto vuole essere una definizione quantomeno adeguata prima allo Stato liberale-borghese poi allo Stato democratico. Essa è forse quella che accidentalmente svela il sostrato sempiterno che le altre ben celano dietro occasionalismi vari, quali il dato sociologico o lo spazio che si vuol concedere alle “condizioni di fatto”. Quella della “forma dello Stato” è l'unica vera concezione che riguarda una vera e propria necessità di ordine teorico (tanto da subordinare palesamente i fatti alla teoria), una concezione collegata alle necessità dell'indirizzo politico (e della Costituzione materiale), nata per spiegare il funzionamento degli stati pluripartitici. Tale concezione viene riproposta quando il pluripartitismo diventa prescritto quale dato costituzione e esperienza corrente in Italia nel diverso contesto chiaramente pluriclasse, quale è senz'altro lo Stato nella sua versione democratica. Dun-

que presupposto teorico per denunciare l'apparenza prima del pluralismo partitico degli assetti liberali, poi anche di quelli liberal-democratici. Una affermazione che resiste anche quando ogni cautela filo-pluralistica potrebbe essere accantonata, e che anzi Mortati continua a modellare come un artista che cerca di salvare la sostanza rispetto a questo o quell'accidente della materia prima.

A tale proposito va detto che vi è probabilmente un ultimo fattore che ha consentito fino agli ultimi scritti che si palesasse appieno, e fino agli anni a noi vicini che emergesse, tale ambiguità: l'arcinota assenza nella Italia repubblicana di una alternanza potenziale e *dunque* effettiva al governo. Tratto non casualmente idoneo a collocare l'Italia in una tradizione di grande singolarità nei contesti parlamentari di lungo corso<sup>8</sup>, ove l'unità di indirizzo era da ricercare piuttosto che in linee di politica nazionale condivise nel dato che gli italiani «per quasi un secolo e mezzo, non hanno mai realmente scelto fra due progetti di governo alternativi»<sup>9</sup>. Una condizione ancora una volta sintomaticamente sposata, per limitarci al Mortati repubblicano, con una lettura iper-maggioritaria (indubbiamente fin troppo distorcente e dunque rimasta relativamente priva di seguito, perfino negli anni successivi al mutamento delle leggi elettorali all'inizio degli anni '90!) volta a preservare *un* indirizzo politico di governo di fronte agli altri potenziali emergenti a livello parlamentare. Alternative destinate a rafforzarsi ben più oltre il centrismo fino a alimentare una letteratura sterminata sulla “centralità del parlamento” e su maggioranze plurime, dissociate, etc., che conducevano Mortati a insistere ancora di più su tale esigenza *prescrittiva*.

Il punto di svolta, tanto per la storia politica italiana che per il pensiero di Mortati, è determinato dalla prospettiva *in extremis* (può ben dirsi in una fase crepuscolare, per l'una e l'altro) del “compromesso storico” Dc-Pci, fase comunque transitoria, che chiude il sipario politico-costituzionale che accompagna la lunghissima riflessione mortatiana. Qui Mortati distingue chiaramente due prospettive: “compromesso sostanziale” o, diversamente, fase transitoria la cui fugacità legittima la sua idea di un sistema che trova sempre prima o poi il suo baricentro all'insegna dell'unità politica sostanziale. Non v'è chi non veda come lo scienziato sociale indugia in un atteggiamento simile alla ipotesi popperiana della non-falsificabilità di una

<sup>8</sup> Ci riferiamo all'assenza di un'alternanza al potere che, al di là delle ragioni contingenti, ha fortemente permeato il comportamento della classe politica a partire dal fenomeno del *trasformismo*. Per tutti G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, Laterza, Roma-Bari 2003, *passim*.

<sup>9</sup> *Ivi.*, p. 5.

teoria, con tutte le conseguenze del caso, ove ogni novità, vuoi anche non senza suggestioni, viene letta come una conferma della teoria, ignorando gli elementi che possono legittimare almeno in sede teorica, al di là delle condizioni politiche del tempo (*la conventio ad excludendum*), uno schema di alternanza tipico delle esperienze parlamentari liberal-democratiche. Quando sembra prevalere la prima prospettiva sembra quasi la prova provata che gli opposti si attraggono, che la dialettica è apparente, che spetta di svelare una necessità, se non della storia della teoria, a chi rende in forma di involuta metafora (le “convergenze parallele”) una violazione di una regola logica euclidea. Che le parallele convergano, avrebbe forse detto Mortati, è perché il loro essere parallele è apparenza, maschera, dissimulazione (e in ciò effettivamente v'era del vero, nel senso che quella fase fu anche un momento di emersione, diremmo, del sotto-governo o cripto-governo, e dunque di trasparenza per quanto assai problematica). Nuova linfa insomma per la vecchia teoria mortatiana del “compromesso sostanziale”.

Ma vi è anche la possibilità contraria (poi realizzata col tramonto di quella prospettiva), dietro la quale torna, rinnovato e depurato da connotazioni pan-sindacaliste, l'ambiguo legame tra rappresentanza e democrazia mai riducibile *in toto* al sistema dei partiti. Non che a Mortati sfugga il turbolento scenario nuovo, ormai globale, che è alle porte: esso è già intuito nel confronto definitivo, per certi versi sconcertante, con il pensiero di Carl Schmitt del '73<sup>10</sup>, ove più chiara non potrebbe essere la sua percezione della frantumazione definitiva del vecchio Stato monoclasse. La crisi del sistema è data dalla percezione che i nuovi conflitti di classe hanno fatto tramontare per sempre quella omogeneità sociale che egli vede quale base essenziale del funzionamento dello Stato. Ancora un paio di anni, e proprio mentre si va prefigurando la fragilità di quel “compromesso sostanziale” (poi ipostatizzata da un corpo esanime, rannicchiato di uno statista), Mortati trova ancora argomenti per affermare, di fronte all'endemico prodursi di conflitti, l'urgenza di ritrovare un momento di sintesi (e in un certo senso come dargli torto, se quella sua posizione non fosse dettata dalla contingenza e fosse invece necessitata dalla ripetizione di uno schema!).

Il tardo commento all'art. 1 Costituzione conserva la consueta acutezza dello sguardo e si apre a molteplici *input*, ma sembra perdere la capacità di offrire spiegazioni unificanti che in ogni caso non potrebbero mai condurre più lontano dal sistema dei partiti. La teoria della costituzione materiale si

<sup>10</sup> C. Mortati, *Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, Giuffrè, Milano 1973, p. 511 ss.

consegna davvero alla storia; troppo distante ormai dal *corpus* teorico internazionale della democrazia degli anni '70-'80. Privata di un'ingombrante ipotesi la natura del partito politico e le sue funzioni tornano a essere oggetto di riflessione alla luce delle concezioni di partenza della democrazia liberale, ma tutte, direi, a partire da un dato di partenza: il vero e *irriducibile* pluralismo partitico al di là di connivenze, tattiche, cointeressenze, intese oligopolistiche per sbarrare la strada ai *new comers*. Un vero campo di "lotta politica", sia pure nei confini costituzionalmente garantiti, laddove la tendenza mortatiana è quella di confinare tale fenomeno, almeno nelle sue manifestazioni più virulente, in spazi *extra* e *ante ordinem*, tendendo a sublimare la lotta politico-parlamentare in quella centralità politico-sociale vitale che certamente gli avrebbero assegnato, e gli assegnano in generale, intellettuali di matrice liberale pure assai diversi quali un Raymond Aron o Ralf Dahrendorf. Lo svolgimento dovrebbe tentare dunque di fare luce almeno su alcune delle ragioni della difficile "istituzionalizzazione".

## 2. Inquadramento generale nell'ambito del pensiero dell'autore

L'idea mortatiana di fondo è dunque riassumibile nella forma di sintesi della "costituzione in senso materiale". Essa esprime un rapporto nuovo tra partito politico (leggasi poi: partiti politici), cittadini e pubblici poteri, dove il primo è portatore in un momento iniziale in esclusiva, poi in concorrenza con altre forme rappresentative (non solo partitiche), di una concezione generale della vita sociale comprensiva dello Stato in tutti i suoi aspetti<sup>11</sup>. A ben vedere sembra una presa d'atto della novità costituita dai partiti politici moderni laddove la dottrina dello Stato e quella della costituzione non vi avevano mai visto finora il titolare sostanziale dell'indirizzo politico (cioè del "governo") di uno Stato. È sempre apparsa assolutamente evidente la grave difficoltà di dover procedere all'adattamento di una riflessione già matura alla vigilia del secondo conflitto mondiale a contesti di "regime" almeno formalmente grandemente diversi<sup>12</sup>, non senza riflessi sul modo di concepire

<sup>11</sup> Ovviamente in tale momento iniziale è la stessa concezione della "cittadinanza" che veniva a subire le torsioni della realtà dello Stato autoritario.

<sup>12</sup> Può notarsi che nella generazione precedente un altro Maestro, Vittorio Emanuele Orlando, in occasione di un passaggio di regime (dalla fase liberale a quella fascista) praticamente si autoescluse dal dibattito dottrinale, preferendo un atteggiamento di riserbo per certi versi ricordante il mutismo verghiano, quando non si limitava a ribadire, con perplessità ancora maggiori dei "giovani", la validità del proprio sistema di pensiero. I tratti di continuità

la dialettica degli interessi sociali, il rapporto tra autorità e libertà, e il modo di organizzarsi dei corpi intermedi.

Probabilmente tale ragione risiede nel fatto che a fronte di una concezione dell'indirizzo politico persistente nella sua essenza (quale potere di direzione, motore dell'attività statale, pur se diversamente localizzato in ragione dei tempi e degli assetti costituzionali diversi), è proprio la nozione di partito politico in Mortati che finisce per mutare continuamente nella sua essenza, allargandosi per comprendervi i più diversi (epi-) fenomeni: lo Stato<sup>13</sup>, la classe, gli interessi, gruppi di uomini non meglio identificati, etc. Nessuno di essi, neanche quei contenuti immaginati a riempire il contenitore in riferimento ai contesti pluripartitici, sembra lasciare spazio a una partecipazione sostanziale del cittadino a determinare, senza sottilizzare, l'indirizzo politico<sup>14</sup>, benché l'esigenza, e in generale il ruolo del partito quale principale e indispensabile strumento per il funzionamento degli istituti della democrazia rappresentativa, venga prescrittivamente affermata dal Mortati costituente e sempre ribadita. Ovviamente, prima della svolta repubblicana il riferimento a un partito *vincente* (nella dimensione sociale, prima ancora che in conseguenza di competizioni politiche, libero e no) non lascia spazio, col pluralismo partitico, né a concezioni generali tra esse alternative, né a una divisione dei cittadini (cittadini?) per correnti di opinione, né tantomeno a una partecipazione autentica comunque intesa. Infatti il partito è chiamato a un tempo a determinare l'unità politica della società e dello Stato<sup>15</sup>. L'affermazione, a esempio, che il partito debba

saranno da Mortati stesso spesso rimarcate in una duplice veste: nella maggior parte dei casi nella forma di denuncia polemica; ma per altra parte proprio per assicurare la vitalità del suo sistema di pensiero fino a compiere qualche forzatura, almeno così pare retrospettivamente, nell'interpretazione della realtà politico-costituzionale. Su entrambi gli aspetti si tornerà in quanto concerne l'oggetto del presente studio.

<sup>13</sup> «La forza politica dominante in tanto può porre lo Stato e il sistema delle norme in quanto sia già ordinata a Stato, in quanto cioè contenga in sé il principio di quell'ordine e il principio che si attua attraverso lo Stato» (C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., pp. 77-79). Gli altri epifenomeni non vengono qui richiamati con specifici passi in quanto costituiscono parte della riflessione repubblicana di cui si dirà *infra*.

<sup>14</sup> Il tema è oggetto in particolare di S. Merlini, *Partiti politici, politica nazionale e indirizzo politico della maggioranza*, in *Nove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Cedam, Padova 1990, p. 432ss.

<sup>15</sup> In tal senso ci pare ambiguo quanto affermato ancora nell'ed. 1952 delle sue *Istituzioni* laddove si afferma che tra i caratteri dei partiti nelle democrazie moderne vi è quello della pluralità, che «ha funzione di far raggiungere la sintesi politica attraverso il contrasto di opposte opinioni». In ciò questa forma di governo «libera» è differente dalle forme di governo totalitarie nelle quali un partito, residuo dalla soppressione degli altri, «si fonde di norma con l'organizzazione diretta dello Stato, da cui riceve impulso e direzione» (C. Mortati,

costituire «il centro di attrazione per l'acquisto di nuovi aderenti e per la conquista del potere dello Stato»<sup>16</sup>, e la convinzione che in ciò risiederebbe l'essenza stessa del partito moderno, rinvia, al di là dei casi in cui storicamente (e è il contesto in cui scrive Mortati) non possa essere riferita a Stati a partito unico, a un concetto di partito ben distinto dai partiti "parlamentari", a essi sottostante e da essi, si vorrebbe, presupposto, come avrebbe evidenziato già in occasione dell'interpretazione in epoca fascista delle esperienze europee di democrazia liberale ne *La Costituzione in senso materiale*<sup>17</sup>. Un partito siffatto sarebbe immancabile nello Stato moderno, nel senso che l'idea forza della "costituzione in senso materiale" può fare a meno dei moderni partiti intesi in senso proprio, mentre non può fare a meno di un processo di differenziazione<sup>18</sup>, che non avrebbe mai perduto l'eco di concezioni schmittiane, e negli esiti conserverà le logiche del dominio, seppure si apre a momenti di integrazione (con influenza, ma anche differenze importanti rispetto ai pensieri, peraltro ben differenti, di Heller, Kelsen, Smend)<sup>19</sup>.

*Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 461). Una formulazione che sarà sostanziale modificata solo con l'edizione del 1967 (cit., p. 719) ove l'unico partito ammesso e riconosciuto avrebbe la funzione di «sostenere gli interessi della classe detentrica del potere»; ciò nell'ottica di mantenimento di una forma di egemonia (e della formazione di una volontà comune) resa impossibile (e la volontà comune assai problematica), a causa del libero confronto tra interessi divergenti) dall'estensione dei diritti politici, sulla cui logica nel pensiero di Mortati si dirà *infra*. V. C. Mortati, Art. 1, cit., p. 29.

<sup>16</sup> C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., p. 71.

<sup>17</sup> Ove si distinguono partiti «i quali sorgono, come sottospecie, caratterizzate da divergenze secondarie, dal tronco del partito, che ha improntato di sé una data forma di Stato», aggiungendo che essi al più «hanno importanza limitata al funzionamento del regime parlamentare e alla determinazione dell'indirizzo politico» (C. Mortati, *La Costituzione*, cit., p. 72). Si noti tuttavia che nella distinzione tra i due tipi di partiti, e nella loro esperienza di convivenza nelle forme di stato che li accolgono (cioè le democrazie liberali) avviene una tensione tra l'indirizzo politico fondamentale inteso appunto quale "costituzione in senso materiale" (che può chiamarsi anche "costituzione originaria" o "partito totale" o "forma dello Stato") con l'indirizzo politico parlamentare. Ebbene: alla luce di tali premesse o l'indirizzo politico dei partiti parlamentari sconta una omogeneità sociale (operando dunque dialettiche interne alla costituzione originaria) oppure è destinato inevitabilmente a assumere una caratterizzazione forte e allora palea, almeno nella teoria mortatiana, il suo potenziale conflittuale, la sua transitorietà. Con gli enormi limiti esplicativi, per non dire fraintendimenti, che tale costruzione palea a proposito di quello che è invece un tradizionale punto di forza degli ordinamenti liberali di lunga tradizione, ove al tramonto dell'omogeneità sociale è corrisposta sì una più forte dialettica politica ma una sostanziale conservazione della stabilità del sistema.

<sup>18</sup> *Ivi*, p. XXX.

<sup>19</sup> *Ibid*. Di recente ha sottolineato la sostanziale continuità teorica insita nella successione alla "parte totale" da parte delle "classi dominanti" (con implicita adesione proprio all'affermazione della dottrina contenuta nel testo) M. Bragaglia, *La teoria del diritto*, cit., p. 206 s.

È evidente che il soggetto “aderente” (anche il termine che Mortati sceglie è significativo di un rapporto tra l’individuo e la struttura, pur sempre controllata da altri individui, impari) ha uno *status* lontanissimo da quello che dovrebbe avere l’iscritto di un partito in un contesto democratico<sup>20</sup>. È parte invece di una lotta tra gruppi per l’egemonia che finisce per coincidere, se non con il processo di costruzione di una forza statale, quantomeno con il progetto della costruzione dello Stato nazionale e di integrazione delle masse, cioè di una determinata forma storica della forza statale. Questo processo per Mortati, e per tutta la giuspubblicista del tempo, è quello della (ri-) costruzione dell’unità politica, compito che già Heller intestava, non casualmente, direttamente alla Costituzione<sup>21</sup>. Eppure è tale funzione del partito, e dunque tale partito, che nelle intenzioni dell’autore sembrerebbe adattabile anche agli ordinamenti pluralistici connotati da pluralismo politico-partitico; ciò presuppone o un chiaro abbandono del concetto di partito susposto o (se si tratta di semplice ripresa della quasi-dissimulazione che Mortati intravede a proposito delle democrazie liberali degli anni ’30) la sua convivenza, quale sostrato, col livello del pluripartitismo parlamentare. Nella transizione costituzionale l’attenzione per il ruolo dei “capi”<sup>22</sup> diventa centrale, in quanto i partiti non sono più come in precedenza «costretti a assumere un’organizzazione che, pur facendo la debita parte all’autonomia dei capi, ponga come elemento predominante un’idea politica generale»<sup>23</sup>, ma vede proprio nei gruppi di uomini che riorganizzano i partiti sulla base delle loro idee (di classe) l’avanguardia del futuro ordine; non costretti a subire la limitazione dell’autonomia costituita da un’organizzazione ma liberi di costruirne una con le regole che vogliono, aperta quanto e come vogliono all’adesione altrui. Tale ipotesi è qui formulata anche alla luce delle successive posizioni mortatiane sulla democrazia nei partiti e sui limiti del singolo (perché le posizioni democratiche dovrebbero contenere quelle non democratiche, nel senso di esserne giocoforza un superamento offerto dalle nuove *chances* teoriche). L’intestazione dell’indirizzo dominante non spetta più a una classe sociale ma a gruppi di uomini che se ne fanno interpreti e portatori<sup>24</sup>. Particolare rilevante, al di là della declinazione concreta che viene a assumere la costituzione in senso materiale, in quanto il riferimento

<sup>20</sup> Né inganni il riferimento ivi (p. 71) contenuto circa il ruolo assunto dalla “pubblica opinione”; esso è privo delle tipiche valenze liberali.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Testualmente, per es. *ivi*, p. 71.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Su questo nucleo dottrinale G. Volpe, *Il costituzionalismo del Novecento*, Laterza, Roma-Bari 2000, p. 119 ss.

a una “classe dominante” (o “di governo”) sembra preludere in generale a una apertura sociologica, e, più in concreto, a determinate, notissime, concezioni di sociologia politica<sup>25</sup>.

Cosa avrebbe dunque reso possibile l’adattamento, si assume senza trasfigurazioni (se è vero che l’idea è una e è ferma), di una concezione nata in un contesto assai diverso e anzi data per buona (a nostro avviso non senza tautologia) anche a proposito dei coevi contesti democratici? È importante provare a fare chiarezza sul punto, in quanto altrimenti esso si risolve nel seguente dilemma: o c’è quantomeno trasfigurazione, o c’è una concezione del partito non facilmente integrabile negli schemi nuovi della democrazia pluralistica<sup>26</sup>, con inevitabili riflessi non tanto sull’adesione soggettiva dell’uomo Mortati al nuovo contesto quanto dell’adattabilità delle teoria (sebbene ovviamente resistenze, blocchi, vischiosità tendano a manifestarsi in sistema di pensiero che è sempre proiezione di un sistema di valori). A tale fine è inevitabile ricordare almeno alcune, tra quelle qui di maggiore interesse, delle plurali matrici culturali mortatiane, soprattutto giuridico-filofiche, provando a offrire qualche indicazione sull’approccio metodologico dell’autore. Va ricordato che un pensiero così forte conduceva sì a nutrirsi di molteplici matrici, ma determinando sempre una loro elevata funzionalizzazione rispetto alla metodologia e agli obiettivi dell’autore<sup>27</sup>. Per pensatori di tale calibro è sempre riduttivo, e infine scorretto, discettare di influenze culturali, giacché la pur grande evidenza di tali segni, soprattutto rispetto agli influssi di autori stranieri, conduce a un nutrimento di apporti e argomentazioni *ad adiuvandum* rispetto a un pensiero irriducibilmente originale, seppure nutrito anche nel suo nucleo duro di molteplici suggestioni. Certamente, se si volessero individuare le influenze in senso proprio esse

<sup>25</sup> Un «abbozzo di sociologia politica» secondo G. Zagrebelsky, *Premessa*, cit., p. XXX.

<sup>26</sup> È stato detto molto chiaramente sul punto che «il senso generale della dottrina della costituzione materiale è data dal contesto del regime nel quale e, in parte, per il quale essa è stata formulata, in contrasto, talora esplicito, ma sempre assai chiaro con le categorie del costituzionalismo liberale» (G. Zagrebelsky, *Premessa*, cit., p. XIX), aggiungendo che il «fine politico fondamentale» ha spazzato via tutte le nozioni classiche dello stato di diritto.

<sup>27</sup> «Mortati sembra muoversi con grande sicurezza nell’utilizzazione di alcuni apporti dottrinali o di alcune esperienze straniere, da lui prescelti non per affinità metodologiche o culturali, ma per il contenuto delle proposte, omogenee alla sua ipotesi di riforma costituzionale» (U. De Siervo, *Parlamento, partiti, popolo*, cit., p. 336 s.); ivi, rispetto a questa o quella esigenza giustificativa della teoria mortatiana, si cita per es. l’influenza di Carrè de Malberg e Jellinek, come del pensiero nord-americano. Ciò non vuol dire che si possa dire di lui quanto si è detto di recente, al fine di sottolineare insieme genio e spregiudicatezza intellettuale, per un Calhoun, che «usò tutti secondo gli argomenti che gli servivano». Così M. L. Salvadori, *Potere e libertà nel mondo moderno*. J. C. Calhoun: un genio imbarazzante, Laterza, Roma-Bari 1996, p. 60.

sono soprattutto da ravvisare, a nostro avviso, soprattutto tra coloro che, protagonisti del dibattito nel tempo della sua formazione, furono da lui considerati a lungo maestri, Santi Romano e Panunzio, i cui insegnamenti, così distanti, trovano in Mortati una linea di sviluppo e quasi una reciproca integrazione, ovviamente originale oltre il fatto stesso dell'incontro<sup>28</sup>. Può probabilmente convenirsi sulla circostanza che non sarebbe bastata, almeno per giustificare «la diffusione e la profonda influenza» in Italia del pensiero di Mortati<sup>29</sup>, la mera ancorché convinta conversione personale, tra tormenti e ripensamenti attentamente documentati dalla dottrina<sup>30</sup>, ai principi della liberal-democrazia. Conversione in ogni caso più lineare sul secondo termine del composto che non sul primo, forse per la maggiore vicinanza concettuale di quello alle sue posizioni originarie<sup>31</sup>.

Il problema delle irrisolutezze di Mortati consiste nella mutua implicazione dell'un processo con l'altro, ormai molto evidente a tanta parte di dottrina dell'epoca in cui scrive, prevalentemente non europea<sup>32</sup>. Insomma la sua particolare idea di "Stato moderno" rispetto a una ricostruzione ben consolidata già nella dottrina (soprattutto non italiana) del tempo che vede la nascita dello Stato moderno precedere di molto l'avvento della sua qualificazione in termini di "Stato di diritto"<sup>33</sup>, non resterebbe senza effetti sul

<sup>28</sup> Senza dimenticare su un piano prevalentemente metodologico la forte adesione all'insegnamento di Luigi Rossi.

<sup>29</sup> M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna 1994, p. 332.

<sup>30</sup> F. Lanchester, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in M. Galizia – P. Grossi (a cura), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano 1990, p. 226: «Certo è che nel corso di pochi mesi Mortati mutò profondamente le sue coordinate politico-culturali».

<sup>31</sup> Insomma si sostiene che il sistema mortatiano, compiuto al principio degli anni '40, aveva una maggiore consonanza strutturale con la teoria democratica che non con quella liberale. Conclusione che rovescia l'autopercezione, o forse più correttamente l'auto-accreditamento che sembra suggerire Mortati, il quale aveva sempre espressamente collocato la sua riflessione nella scia dell'evoluzione dello Stato liberale, attraverso la concettualizzazione dello Stato moderno, ma non (e come avrebbe potuto...) di quello democratico, limitandosi al più a aprire la sua teoria alla eventualità di una maggiore estensione dei diritti politici, rimettendola al maturare delle condizioni storiche concrete. Cfr. comunque *infra*.

<sup>32</sup> Sulla necessità permanente di distinguere i due momenti, storicamente e logicamente diversi sebbene «nella seconda metà del XIX secolo l'ideale liberale e quello democratico sono confluiti l'uno nell'altro» con problemi di delineare i rispettivi confini, si v. G. Sartori, *Democrazia. Cos'è*, B.U.R., Milano 1994, p. 203.

<sup>33</sup> È anche da ciò (ma forse il processo andrebbe rovesciato se si volessero trarre più severe conclusioni) che si può spiegare il tentativo mortatiano, discutibile ma certo non apodittico, di ravvisare nell'esperienza fascista una possibile conciliazione con l'essenza dello Stato moderno, ovvero lo Stato di diritto sia pure rivisitato alla luce dell'avvento (ma senza conseguire appieno diritti politici) delle masse. Per es. in "Lo Stato", 1934, n. 3, p. 213, cit. da F. Lanchester, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in M. Galizia – P. Grossi (a c. di),

Mortati della democrazia basata sui partiti (lo Stato di partiti). Del resto, oltre alle matrici ideologiche dello statualismo e del liberalismo, dottrine politiche e giuridiche di autori oggetto di confronto obbligato per il costituzionalista, non va ignorata la presenza di importanti fonti più recenti di ispirazione ideale chiaramente sociologica e filosofica, quali la teoria delle *élites* (in funzione cangiante, a supporto di questo o quell'aspetto del suo pensiero), il personalismo comunitario di Mounier, il pluralismo sociale, più tardi la filosofia della "esperienza comune" con la sua connessa idea di democrazia diretta; e tra gli ultimi riferimenti culturali quelli alle prime tappe di costruzione della teoria della "democrazia di sviluppo" di Macpherson. Tutti contributi tuttavia non recepiti acriticamente, ma inseriti e amalgamati con un apparato concettuale di taglio molto volontaristico ancorché calato in una concezione della giuridicità di impianto normativistico-imperativistico. Ricezione dunque molto personale, che traspone singole idee in contesti assai diversi, talora irriducibilmente, da quelli di origine<sup>34</sup> e volta essen-

*Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano 1990, p. 210; ma il tema è ripreso nelle pagine mortatiane assai di frequente. La questione dell'eventuale rovesciamento del processo logico mortatiano (cioè se venga prima la giustificazione dello Stato moderno o quella dello Stato fascista, essendo la seconda conseguente o solo posticcia) viene risolta da Zagrebelsky nel senso più generoso, ovvero concludendo che quella di Mortati «non è una concezione fascista dello Stato ma una concezione dello Stato applicabile (e applicata) a quello fascista» (G. Zagrebelsky, cit., p. XIII, corsivo nel testo). Ma si v. *supra* una conclusione del medesimo autore ben diversa che lascerebbe propendere assai più per l'altro capo dell'alternativa. Forse una determinazione conclusiva (che semmai spinge per la diversa alternativa, comune anche a grandi maestri del tempo, tra il fraintendimento voluto oppure involontario per quanto ispirato dallo "spirito del tempo") deriva dalla stessa considerazione che Mortati usa la formula dello Stato moderno «in un senso che appare certamente inconsueto e limitativo». Annessa a tale profilo, che non a caso riguarda la storia costituzionale a partire dalla Rivoluzione del 1789, merita di essere ricordata ai fini del nostro lavoro la difesa (nel senso di giustificazione) che egli adduce alla ristrettezza dei diritti politici nelle varie epoche storiche, ove egli si rifà alla necessità che venga rispettato per ciascuna epoca storica e per ciascun contesto il requisito di omogeneità della società presupposto per equilibrare l'esercizio dei diritti politici di coloro che di volta in volta sono ammessi a goderne con le esigenze di coerenza e stabilità dell'apparato autoritario. È un punto determinante a cui resterà sempre fedele fino ancora a *Art. 1*, cit., p. 9, ove evidenzia la naturale transitorietà di regimi volti a limitare il godimento della piena cittadinanza politica in favore di una articolazione competitiva della società dalla quale emergono gruppi concorrenti (p. 10, ma v. pure p. 29).

<sup>34</sup> Tanto che per es. la evidentemente grande influenza del pensiero di Mounier sul concetto di persona e sulle sue possibilità di sviluppo anche in chiave "comunitaria" gioca nel senso di conclusioni che l'autore francese non avrebbe certamente mai potuto condividere: non solo un regime autoritario, ma più ampiamente la ricerca di una perenne tensione all'ordine e all'unità, peraltro intimamente connessa alla prospettiva *giuridica*, ma che in ogni caso Mounier nega perfino al Cristianesimo, il quale non si riduce a alcun ordine stabilito

zialmente a nutrire il modello esplicativo mortatiano di idee emergenti nel dibattito filosofico-politico, sociologico e giuridico per garantirgli sostanza esplicativa e durevolezza.

Più in generale è da notare come l'identificazione in Mortati di un vero alfiere della Repubblica democratica (andrebbe ripetuto: Repubblica democratica, che al tempo stesso prescrittivamente o è liberale o non è)<sup>35</sup>, giustificata oltre ogni dubbio per una testimonianza di valori democratici: la disponibilità al confronto critico, un impegno instancabile a ampliare gli spazi di tutela e partecipazione per gruppi e individui attraverso i mezzi dell'interpretazione normativa, il rigore delle formulazioni; ebbene, si diceva, tale identificazione potrebbe ben coesistere con alcune irrisolutezze derivanti dall'uso di categorie o strutture concettuali proprie piuttosto dello stato autoritario o totalitario, eventualità che proprio alla luce della nozione mortatiana del partito offre prospettive di notevole interesse<sup>36</sup>. È ben noto infatti che talune concezioni della democrazia (ovviamente le versioni meno compatibili con il liberalismo classico: la questione si ripresenta inevitabilmente)<sup>37</sup> possono ben coesistere con esperienze che nella prospettiva di una democrazia liberale sarebbero da qualificare come “non liberali” nel senso però di diverse e “altre” (per tutte, quella rousseauiana, a cui si è addebitato non abusivamente un tratto precursore dei totalitarismi novecenteschi). La battaglia plurisecolare di parole *per* la “democrazia” si è sempre giocata a

proprio per non divenire una forma di sigillo a situazioni di fatto quali regimi a partito unico, e tanto più di preteso diritto.

<sup>35</sup> Acutamente nota Sartori che nel composto ha nella sostanza prevalso il liberalismo, «nel senso che i democratici hanno acceduto alla tesi che la libertà è il fine e la democrazia ne è lo strumento. Ma in apparenza, o meglio *ufficialmente*, è stata la democrazia a prevalere» (G. Sartori, *Democrazia. Cos'è*, cit., p. 206 e *passim*, ma in part. 209-212).

<sup>36</sup> Cfr. il capitolo intitolato “Il partito nel laboratorio totalitario fascista” nel notevole E. Gentile, *Fascismo. Storia e interpretazione*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 172 ss. Ivi si richiamano concezioni fasciste secondo le quali il partito «è portatore di quel complesso di valori politici che dà vita e sostanza allo Stato, imprimendo un determinato orientamento» (p. 189, cit. da PNF, *Venti anni*, Roma 1942, vol. 1, p. 147 ss, pubblicazione ufficiale in occasione del Ventennale della marcia su Roma) e si ricorda come «il fascismo concepiva la politica come attività di una *aristocrazia del comando* che plasma una collettività e la trasforma in *massa politica*, in una comunità organica unitaria» (p. 190, corsivi nel testo). È evidente come lo *spirito del tempo* creasse più di una somiglianza con la concezione mortatiana del partito quale organizzazione emersa a limitare parzialmente, con la posizione di una idea politica generale, l'autonomia dei capi al fine di ottenere l'adesione delle masse, di cui si è detto nelle pagine precedenti.

<sup>37</sup> Il problema della compatibilità tra idea della democrazia e taluni filoni del liberalismo fortemente divaricati è oggetto di analisi da parte di M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2000, p. 100 ss.

cavallo tra concezione descrittiva e prescrittiva<sup>38</sup>, ma ciò è ancora più vero da quando, a partire dagli anni successivi al secondo conflitto mondiale, la democrazia ha conquistato incontrastata quantomeno il campo nominale delle forme di Stato.

### 3. Il problematico pluralismo di Costantino Mortati

Tra le tante questioni problematiche che andrebbero affrontare per saggiare quanto la teoria mortatiana non si sovrappone alle diverse versioni della democrazia liberale (si intende compatibili con la nostra Costituzione, pur dando per scontato che essa abbia congegnato una forma statuale riconducibile alla democrazia liberale), sta la questione del pluralismo; forse anche per l'ambiguità stessa del concetto rispetto alla teoria democratica: assolutamente indispensabile ma nondimeno di assai problematico innesto sulla classica idea della democrazia quale "governo del popolo sul popolo", e in generale su ogni concezione che parta da un monolitismo presupposto (in forma di concetto atto a conservarlo) o da realizzare in forma di sintesi<sup>39</sup>.

Non è possibile qui disquisire ovviamente del pluralismo come problema costituzionale *in quanto* tale. Però metro significativo della complessiva arretratezza, e comunque relativa estraneità, delle grandi culture politiche rispetto alle frontiere più avanzate dal discorso democratico-liberale è il fatto che insieme alla cessazione dell'attività scientifica di Costantino Mortati nella seconda metà degli anni '70, e cioè alla chiusura di un intero ciclo della storia della Repubblica, emergesse esplicitamente la questione del pluralismo politico sia pure attraverso prospettive di riflessione diverse e a opera di filoni politico-culturali diversi. Basta ricordare l'opinione di uno dei protagonisti di quel dibattito, ovvero che «il pluralismo è sempre stato bifronte: una faccia rivolta contro lo statalismo totalizzante e un'altra contro l'individualismo atomizzante»<sup>40</sup> perché emerga la posizione liminare di Mortati. Egli è schierato contro il feticcio dello statalismo e contro l'individualismo, cui oppone una pienissima valorizzazione delle società intermedie, ma al contempo è impegnato in una (sempre più improbabile) opera di recupero di un indi-

<sup>38</sup> Il tema ha ricevuto un primo contributo fondamentale in G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1957 *passim*, ma sinteticamente p. 113: «Per quanto si sottilizzi, anzi per quanto più si sottilizzi, né assolutismo né autoritarismo sono – come si è veduto – sicuri e netti "contrari" di democrazia».

<sup>39</sup> G. Burdeau, *La democrazia. Ensayo sintético*, Ediciones Ariel, Barcelona 1960, in part. p. 95.

<sup>40</sup> Cit. da F. Barbano, *Pluralismo*, Bollati Boringhieri, Torino 1999, p. 17.

rizzo politico unitario di fronte alla complessità della contemporaneità. Una posizione che sconta una precisa concezione del problema dell'omogeneità sociale (come problema ovvero come dato)<sup>41</sup>. A tal proposito viene infatti in genere sottolineato, forse giustamente, ma in alternativa all'esigenza di affrontare la questione più alla radice, il rapporto ambivalente e irrisolto coltivato da Mortati con il principio del pluralismo. Circostanza che non gli impedisce di essere il costituzionalista che ha lasciato la traccia scientifica più profonda almeno nell'ottica di chi, in chiave di interpretazione costituzionale, intenda valorizzare il pluralismo insito nella nostra Costituzione in una delle sue molteplici valenze (di cui, quella dell'art. 49 Cost. costituisce esempio, per certi versi però piuttosto laconico).

Anche chi non volesse assumere quale punto di partenza la sua dottrina dei principi supremi (peraltro collegata al resto del pensiero con modalità tali da non poterne consentire uno scorporo indolore), prima o poi si imbatterebbe in qualche forma di specificazione del "principio pluralista" in punto di diritto positivo rispetto alla concezione della democrazia complessivamente accolta dalla Costituzione, e in secondo luogo su un versante teorico con la radice autentica del pensiero pluralista<sup>42</sup>. Ciò che avviene del resto fatalmente e subito a proposito delle conseguenze organizzative e dei termini di garanzie del pluralismo dei partiti politici.

Ciò determinerebbe in verità la necessità di verificare quale concezione della democrazia liberale adattabile alla realtà contemporanea dello "Stato di partiti" sia possibile in un pensatore che viene correttamente definito come *politicamente* antipluralista, tenendo conto dei complessi nessi tra pluralismo e democrazia liberale nel dibattito contemporaneo<sup>43</sup>; mentre il costituzionalista dovrebbe interrogarsi su quale concezione giuridica della democrazia e specificamente del rapporto tra cittadini e partiti, e tra partiti e iscritti, possa essere tratta dalla Costituzione alla luce di tali premesse. Nell'im-

<sup>41</sup> Una delle più esplicite connessioni tra democrazia pluralista e realtà sociale si deve a G. Burdeau, *La democrazia. Ensayo sintético*, cit., p. 87 ss. da cui si traggono utili considerazioni sullo scontro tra filoni di pensiero.

<sup>42</sup> A partire naturalmente dalla nozione di "partito totale", severamente giudicato «un ossimoro, per ogni pensiero di impostazione non totalitaria» (G. Zagrebelsky, *Premessa*, cit., p. XXII).

<sup>43</sup> Non è possibile in questa sede neanche provare declinare le differenze tra le varie concezioni pluralistiche della democrazia (da Tocqueville a Rawls), così come distinguere la "poliarchia" dalle varie teorie dell'elitismo democratico, o occuparsi di democrazia deliberativa. Andrebbe poi chiarito il rapporto tra liberalismo e pluralismo. Temi peraltro si assoluto interesse alla luce di alcune peculiarità del pensiero mortatiano quali l'insistenza sulla nozione di classe dominante e consimili, e la fondamentale qualificazione della costituzione originaria quale prodotto di un processo di differenziazione.

possibilità di una analisi siffatta, qualche rapida considerazione può farsi con riguardo al rapporto tra le plurime concezioni mortatiane del partito (diacroniche e sincroniche) e le molteplici varianti di pluralismo con cui venne a contatto (l'istituzionalismo, lo stesso personalismo, e, su un piano ben diverso, sostanzialmente negatore del pluralismo o falsamente pluralista, il corporativismo).

Si torna più esplicitamente su un punto prima accennato. È stato detto che se nel primo Mortati il partito è unico o totalitario, è perché esso accoglie e articola in sé (e nelle sue proiezioni istituzionali: si ricordi la disputa sulle attribuzioni e la natura del Gran consiglio) la ricchezza della realtà. Il punto che forse merita di essere sottolineato è che ciò corrisponde a una vera e proprio *necessità*, tanto che ove emerge un assetto pluripartitico si tratta di un pluralismo di facciata, di una mistificazione, in quanto la direzione politica è e non può che essere unitaria. Una opinione che molto significativamente Esposito attribuisce recisamente «agli esaltatori dello stato a partito unico»<sup>44</sup>. È evidente l'adesione a una concezione statualistica “monoclasse” che egli stesso all'epoca di Weimar considerava in via di superamento da parte della logica della lotta di classe, ma che resterà indirettamente per sempre sullo sfondo delle sue teorizzazioni a partire dalla centralità dei temi della sua concezione di persona e dei suoi interessi fondamentali, della rappresentanza di interessi, del ruolo del “principio lavorista” nella Costituzione. La conseguenza è che l'autore è condotto a considerare, come si è visto, l'organizzazione del partito quale una sorta di accidente, forma complessiva di una classe sociale in un senso molto diverso da quello che potrebbe essere il rispecchiamento della classe nella forma-partito<sup>45</sup>. Il rischio è che sfugga il *proprium* del principio democratico-liberale, prima negli angusti limiti reali nei quali certamente operava all'interno dello Stato liberale, poi ai tempi dello Stato democratico-sociale (anche in tal caso con limiti storici di realizzazione). Ecco che la necessità del partito totale non va necessaria-

<sup>44</sup> Di fronte alla chiarissima riferibilità almeno astratta dell'opinione alla concezione mortatiana passa davvero in secondo piano l'individuazione dell'eventuale bersaglio polemico concreto delle severa censura dell'autore. C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954, p. 218 n.

<sup>45</sup> Come la specificità del fenomeno socialdemocratico, poi divenuta matrice della stessa organizzazione del partito moderno ma in realtà incapace di cogliere le profonde differenze che i partiti hanno potuto offrire in base alle culture politiche, alle classi di riferimento, alle finalità anche contingenti: si pensi alla evidente e non irrilevante differenza tra la forma della Democrazia Cristiana degasperiana e di quella fanfaniana e successiva; o alle ricadute importanti del “centralismo democratico” nella storia non solo del Partito Comunista italiano ma in generale; gli esempi si potrebbero moltiplicare alla luce anche delle varianti nazionali.

mente, e forse neppure preferibilmente, intesa nel senso di semplice presa d'atto dell'inevitabilità della realtà (cui avrebbe piegato la sua teoria), ciò che renderebbe la teoria anche eccessivamente ritagliata sul contesto italiano, amplificando troppo il suo "situazionismo". Essa è invece assolutamente "non accidentale" ma costitutiva «della stessa concezione della giuridicità che egli utilizza: quella imperativistica»<sup>46</sup>. Insomma è una visione dei rapporti tra Stato, politica e diritto.

Ancora nell'ambito del regime fascista il Mortati degli anni '30 che va costruendo il sistema incontra e in parte partecipa alla prima riflessione novecentesca italiana sul "pluralismo", in verità di livello scientifico non solo assai variegato ma anche contraddistinto da frequenti e notevoli riserve mentali. Esso in quegli anni vedeva impegnati numerosi giuristi di matrice ben diversa (il Romano "istituzionalista" della scuola "tradizionale", se non proprio liberale, con i tanti "pluralisti" delle nuove scuole). È paradossale alla luce di qualunque matrice autentica del pluralismo<sup>47</sup>, ma pur significativo, che alcuni tra costoro, e non tra i meno dotati, si ritenessero impegnati nella costruzione dello Stato totalitario, e che ciò avvenisse non casualmente alla luce di una concezione dello Stato di diritto o di altre consimili dirimenti poste in maniera, per usare un eufemismo, assai rispettosa delle peculiarità nazionale rispetto ai comuni tratti continentali. Sicché Mortati, per quanto avesse del tutto consapevolmente maturato una riflessione «entro le nuove strutture politiche del regime»<sup>48</sup>, da giurista certamente "situato" ma non giustificazionista<sup>49</sup>, pur attento a non fuoriuscire nel dibattito metodologico dalle conquiste della giuspubblicistica rifondata da Orlando verso la fine del secolo XIX, si pose in dialettica con alcuni dei più acuti giuristi impegnati all'interno del regime<sup>50</sup>, che a loro modo cercavano perfino di recuperare

<sup>46</sup> Le ultime due espressioni virgolettate sono di M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna 1994, p. 333. L'aspetto teorico e quello pratico rappresentano due aspetti dell'ideologia di Mortati e in dottrina si è autorevolmente posto in evidenza l'importanza assunta dalla stabilizzazione del regime, e dalla sua presumibile durata, per indicare l'evidenza di un fatto che determina una "necessità e quindi un'obbligazione" sul piano teorico (G. Zagrebelsky, *Premessa*, cit., p. XII).

<sup>47</sup> Sul punto v. ora soprattutto F. Barbano, *Pluralismo*, cit., *passim*. Diversamente se confondiamo il pluralismo con il corporativismo; cosa che nel caso di Mortati è rischio sempre incombente per l'importante influenza di Panunzio. Nega tale prospettiva, sottolineando semmai un certo organicismo di fondo, U. De Siervo, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, cit., in part. p. 304.

<sup>48</sup> Fioravanti, *op. cit.*, p. 66.

<sup>49</sup> Su questi punti in particolare G. Zagrebelsky, *op. cit.*, p. XIV ss.

<sup>50</sup> Peraltro in posizioni non facilmente assimilabili: si pensi al Panunzio della "funzione corporativa" e all'istituzionalismo di Santi Romano.

o preservare spazi di pluralismo, inteso talora nel senso strettamente anti-monistico. Tra questi, la posizione degli “istituzionalisti” era la più esplicita, non tanto perché *in quel frangente storico* non fosse carica di ambiguità, quanto perché proveniva da un’autentica matrice liberale, anche se poi contaminata, e non corporativa<sup>51</sup>.

Il pensiero di Mortati, in ciò con la pretesa di conservare e superare al tempo stesso il nucleo forte dell’insegnamento del maestro Romano, appariva poco (non ha molto senso chiedersi se più o meno rispetto agli altri) disposto a accogliere tale valore, essendo trutturalmente “antipluralistico”<sup>52</sup> in tema di concezione della politica, fino a produrre affermazioni lapidarie di cui l’autore non saprà mai mettersi alle spalle il nucleo forte; come quando sostiene che, posto che nello Stato pluralistico «vige il principio della coesistenza di diversi ordini giuridici», dunque, con un radicalismo che non lascia spazio a attenuazioni «si può dubitare che lo Stato pluralistico sia un vero Stato: esso risulta piuttosto da un’unione di Stati»<sup>53</sup>. Nonostante ciò egli riuscì col tempo a prospettare una forma di pensiero almeno da un certo punto di vista più risolto, ovvero nella declinazione sociale, organicistica, personalistica. Ma a costo di trasporre l’anti-monismo dal terreno istituzionale (ove solo arditismi intellettuali avrebbero consentito di non trasformarlo in “questione politica” *tout court*) in pluralismo sociale. In tal modo però non mutava la questione di base di dover conciliare un pensiero all’occorrenza pluralista con un fondo di pensiero rigidamente monista. Laddove si partisse da una concezione di pluralismo in senso forte, verrebbe infatti negata alla radice, o comunque contestata, qualunque possibile visione monistica e più precisamente qualunque imputazione unitaria della sovranità. La distanza tra il pensiero di Mortati e un pensatore quale Gurvitch, la cui opera pur da lui era conosciuta, non potrebbe essere sottovalutata. Il pluralismo “giuridico”<sup>54</sup> insomma restava cosa ben diversa dal pluralismo sociale e

<sup>51</sup> Anche se la matrice storica del pensiero istituzionalista non è affatto estranea al corporativismo medievale.

<sup>52</sup> Tale affermazione è di G. Zagrebelsky, *op. cit.*, p. XXIII.

<sup>53</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 132 nota.

<sup>54</sup> L’espressione è di G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 161 nota, in un contesto volta a distinguersela dal pluralismo “politico” (socialista o di altra matrice). N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, pp. 285-286 (originariamente pubblicato nel 1975 in “Politica del diritto” con il titolo: *Libertà fondamentali e formazioni sociali*, p. 431ss.) ricorda che La Pira utilizzò durante i lavori della Costituente, e probabilmente per primo, l’espressione “pluralismo giuridico”, ma la specificazione successiva, volta a precisarne una declinazione di tipo organico, consente di escludere che si tratti del medesimo tipo di pluralismo di cui alla nota precedente, che è il pluralismo della tradizione liberale dello Stato di diritto e della separazione dei poteri.

comunitario, peraltro nella singolare versione mortatiana, che era assai simile con quello del cattolicesimo sociale interpretato dai “professorini” alla Costituente<sup>55</sup>.

Del resto la medesima influenza munieriana, a cui arrivava da ferme convinzioni cattoliche declinate in modo assai personale, in chiave prima laburista e poi *tout court* sociale<sup>56</sup>, era probabilmente mediata più di quanto non appaia nei riferimenti formali da un suo personale confronto con il pensiero di Gentile. Al di là della ricerca di prove dirette di tale influenza (operazione del resto non priva di interesse ma infine superflua, in quanto l’influenza di Gentile fu profonda su tutta la cultura italiana, e nessun intellettuale del tempo avrebbe potuto, o anche solo voluto, evitare di sobbarcarsi l’onere di confrontarsi e comunque conoscere il suo pensiero, tantomeno un dottore in filosofia quale lo studioso calabrese) sarebbe sufficiente rileggere le scarse ma densissime pagine dedicata dal grande intellettuale siciliano a chiarire il rapporto tra il partito e lo Stato<sup>57</sup>. «Il vero partito politico è la parte che tende a farsi Nazione e a valere come Stato. E poiché lo Stato è, come diceva anche Aristotile, l’individuo in grande, anche nella coscienza dello Stato, quale si realizza nel complesso del popolo, si riproduce quest’interno dissidio e il dissidio si manifesta nella stessa composizione del popolo, nel quale uno o più individui s’immedesimano nella coscienza delle forme nuove, a cui lo Stato deve elevarsi, s’innamorano di un’idea, che dev’essere attuata costituiscono il partito, perché hanno un programma, che è la idea nuova dello Stato il partito non è fazione”; la sopraffazione, ammette Gentile, avviene tra portatori di interessi particolari ma infine i vincitori sono sempre portatori di un “programma di interesse universale”, perché lo Stato è universale di guisa che “unica sia nel partito la volontà, come unica è la volontà nello Stato”; non arbitrio»<sup>58</sup>. Depurata dai riferimenti nazionalisti e dagli eccessi di spiritualismo e idealismo, che davvero non facevano parte

<sup>55</sup> Anche nel quadro dell’impegno politico «Mortati è sempre appartenuto a tendenze minoritarie della sinistra del partito» (U. De Siervo, *Parlamento, partiti e popolo*, cit., p. 331 nota).

<sup>56</sup> Originariamente abbastanza differenti dal classico cristianesimo sociale, sino a tramutarsi in fugace esperienza politica *ad hoc* nella Democrazia del Lavoro. Cfr. insieme a tante illuminanti indicazioni F. Lanchester, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in M. Galizia – P. Grossi (a cura), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano 1990, p. 226.

<sup>57</sup> L’occasione fu quella di un confronto serrato sul tema del partito politico che si sviluppò sulle colonne della “Rassegna Università Fascista”, raccolti in un volume dove molto significativamente la riflessione di Gentile appare in apertura e precede quelle del Panunzio e di altri (vanno citati almeno il Chimienti, Ambrosini, Jemolo, Maranini, Michels).

<sup>58</sup> G. Gentile, *Il partito e lo Stato*, in AAVV, *Il partito nella dottrina e nella realtà politica*, ed. curata dalla R.U.F., Roma 1931, p. 13 ss.

del bagaglio “realistico” mortatiano, restano evidenti le influenze, o se si preferisce le consonanze: la natura astratta del popolo (non meno che della Nazione) e concretissima degli interessi dei gruppi, il movimento dialettico che attraverso fratture ricompone una unità di segno egemonico (come già nel programma di Sieyès), l’attuazione di un programma predeterminato che per la sua stabilità non scade mai nell’arbitrio e nel capriccio, in una difesa *quodammodo* del programma dello Stato (che in Gentile è “universale”) di diritto: «Dove non sia tale disciplina, non c’è partito, o Stato virtuale, e *in nuce*, ma la negazione dello Stato, o l’anarchia, magari sotto l’apparenza del più rigido autoritarismo»<sup>59</sup>. Uno stato antiautoritario che in ultima analisi è tale perchè nella sua natura prima “virtuale”, poi sempre più reale, è principio di inveramento del partito politico. Una concezione, specificamente a proposito del modo d’essere del partito, che perpetua l’idea – peraltro abbastanza comune all’epoca – del partito quale “parte totale” ben distinta dalle fazioni, di cui Mortati avrebbe dato una costruzione volutamente “concreta”, e in realtà rivelatasi già all’epoca della Costituente nel confronto tra la monografia sulla “costituzione materiale” e il lungo studio sulla Costituente non poco ideologica. Ma anche un partito, come si è visto, creato e dominato da avanguardie, e munito di rigida disciplina, senza grandi spazi per l’iniziativa individuale.

#### 4. Verso il Mortati repubblicano

Emerge in conclusione un’apertura al pluralismo davvero molteplice sebbene assai problematica. Per quanto si debba sottolineare il rifiuto di Mortati di rinchiudersi nel dibattito nazionale (spesso connotato di provincialismi e mediocrità), o si evidenzi l’importanza dell’ambizione sia teorico-generale che comparatistica per “raffreddare” i temi, o ancora la maturazione di una capacità di giudizio e selezione delle opinioni sempre più sicura, e infine la tenacia nel saper resistere alle lusinghe del potere; perfino se si considerino le qualità personali, la naturale capacità di attrarre intelligenze, la presenza più che ingombrante per profusione di capacità, rigore, autentico genio; insomma tutto ciò considerato, non sarebbe probabilmente sufficiente appieno a giustificare l’importanza assunta, per non dire l’*auctoritas*, dal pensiero di Mortati nel dopoguerra. Se in Mortati si è visto anche un modello di uomo e giurista è, a nostro avviso, per la sua sensibilità (nono-

<sup>59</sup> *Ibid.*

stante tutto) umanistica<sup>60</sup>, per la capacità di cogliere da questo *punto di vista* l'autentico spirito del tempo nuovo del dopo '45. È l'adesione personale a una visione fortemente personalistica ancorché non di marca giusnaturalista che, se non sarebbe potuta bastare per rendere meno traumatico il passaggio di regime al proprio sistema di pensiero, avrebbe aiutato molto la credibilità di quell'adattamento a sistemi di valori, prescrizioni, categorie giuridiche assolutamente diverse sul piano dell'ordinamento positivo, anche se affatto estranee alla sua conoscenza (ovviamente filtrata dai suoi convincimenti) e in parte attribuibili al suo contributo costituente, proprio per la sua capacità di intercettare momenti di incontro e condivisione con altre culture ivi presenti, quale quella socialista. Accanto, vi è un'altra ragione profonda che conduce a questo esito e contribuisce a farne un Maestro per schiere di costituzionalisti: la sua militanza indefessa per l'attuazione di quel compromesso costituzionale democratico, la difesa di una prescrittività della Costituzione anche di fronte al Politico (da cui il suo peculiare "normativismo"), che non a caso può manifestarsi più limpidamente a fronte dell'ambiguo statuto dell'art. 49 Cost.. Egli sostiene che l'art. 49 Cost. non abbisogni di una normativa di "attuazione", e lo fa sulla base di molteplici argomentazioni testuali, sistematiche, rinvianti ai lavori preparatori, etc. che qui non è il caso di richiamare. E che comunque una siffatta normativa sarebbe stata inopportuna, alla stessa stregua con cui perfino Esposito (noto per posizioni affatto differenti in tema di tutela dei singolo iscritto) avrebbe giudicato inopportuna, e preferito il male minore della lacuna, una legislazione di attuazione dell'art. 49 Cost. quantomeno ove questa si fosse palesasse, scriveva l'autore, "per le condizioni oggi esistenti Italia", una fonte di pericolo per la democrazia<sup>61</sup>. Parallelamente l'avvento della democrazia spingeva l'autore a un ripensamento complessivo della questione pluralistica, spingendolo tardivamente a cogliere il dato che gli era fin allora sfuggito: che la democrazia sembrava addirittura completare l'evoluzione dello "Stato moderno" quale Stato delle masse (tema peraltro sviluppato pure dallo stesso Mounier). Circostanza fino allora misconosciuta per la

<sup>60</sup> Di umanesimo integrale parlerà in C. Mortati, *Parlamento e democrazia*, in "Studium" (1948), n. 11, ora in Id., *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di scritti*, vol. IV, Giuffrè, Milano 1972.

<sup>61</sup> C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., p. 243. La considerazione è da Mortati imprecisamente riferita solo all'ipotesi della cosiddetta tutela della democraticità esterna (v. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1976, p. 871 n.); ma poi, proprio in conseguenza delle tesi di Esposito, l'autore la riferisce in generale a ogni forma di attuazione, pur non costituzionalmente necessitata, di una disciplina di tutela del "metodo democratico", ivi compreso di tutela della democraticità interna dei partiti.

difficoltà di liberarsi dai residui di quel suo peculiare “liberalismo” insito nella concezione mortatiana dello “Stato di diritto”. Essa lo conduceva a ritenere, come fosse esperienza riconducibile al senso comune e affatto generale, che l’assetto oligarchico fosse perdurato “con qualche attenuazione” fino alla seconda guerra mondiale e con il suo tramonto si fosse inaugurata l’epoca dello “Stato contemporaneo”<sup>62</sup>.

Solo qualche eccesso di quello che abbiamo chiamato finora “situa-zionismo” (che vuoi per onestà intellettuale, vuoi per esigenze più generali di coerenza, di supporto “fattuale” alle sue costruzioni teoriche non volle mai correggere) e soprattutto la sua concezione della costituzione mate-riale, e dunque del partito politico, lo spingevano a proporre una visione fortemente *distorsiva* dei processi politici in corso in Occidente. In effetti oggi non è facile comprendere come l’esperto comparatista allievo di Luigi Rossi, nonché il giurista aduso a ragionare non in chiave storicistica ma in termini di prospettiva storica, non potesse immaginare che il coronamento di quel processo sarebbe consistito non tanto nel riconoscimento formale della sovranità del popolo comunque intesa (e sul punto è fin troppo nota la diffidenza del pensiero mortatiano rispetto a tutte le astrazioni<sup>63</sup>), quanto proprio nell’estensione dei diritti politici e degli sviluppi organizzativi con-seguenti a coronamento del processo di *nation building*<sup>64</sup>. Tra questi traeva massimo rilievo la questione delle forme e delle regole che consentivano la realizzazione effettiva della democrazia attraverso la partecipazione dei cit-tadini ai processi decisionali dei partiti; tema, come si accennava, avvertito con grande chiarezza da Carlo Esposito, con prevalente riferimento al tema dei controlli piuttosto che a quello, altrettanto dirimente, del finanziamento dei partiti. E oggetto nella riflessione dello studioso napoletano di afferma-zioni che oggi possono apparire discutibili ma che restavano saldamente incardinate in un impianto liberale.

<sup>62</sup> Su queste “variazioni” mortatiane rispetto a considerazioni del resto abbastanza conso-lidate cfr. *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1967 (v. per es. p. 126 ss).

<sup>63</sup> Per una critica definitiva alla teoria della sovranità statale e della nazione v. C. Mor-tati, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione italiana*, diretto da G. Branca e proseguito da A. Pizzorusso, Il Foro ed.-Zanichelli, Roma-Bologna 1975, pp. 24-26, con la nota conclusione (p. 28 ss) volta a valorizzare la nozione di corpo elettorale quale titolare dell’esercizio della sovranità: «L’entità che sola è regolamentata al fine dell’esercizio della sovranità nel senso specificato è il corpo elettorale» (p. 28).

<sup>64</sup> Non era questo processo *in quanto tale* la ragione del fallimento dell’esperienza di Weimar, come Mortati avrebbe in più occasioni ammesso. Sulle ragioni che per Mortati spiegano, se non giustificano, la limitazione dei diritti politici nel processo storico di emersione degli interessi sociali v. *infra*.

## 5. Vecchie e nuove prospettive problematiche

La frase di Esposito non è stata citata casualmente in quanto condivide con Mortati la convinzione che lo Stato contemporaneo sia “Stato di partiti”. Quando si riapre il problema della ricomposizione in sintesi dell’articolazione pluralistica della società e la direzione dello Stato deve fare i conti con la realtà dal pluripartitismo, Mortati introduce tra democrazia e società un *quid* che sfugge al dominio possibile dei partiti. È ben vero che esiste una «tendenza dei partiti a monopolizzare l’organizzazione politica del popolo»<sup>65</sup>, e tuttavia essi non riescono mai a esaurire le possibilità, e soprattutto le esigenze, della rappresentanza. Il binomio partiti-democrazia, tendenzialmente assorbente nel sistema di Esposito viene inglobato da Mortati in quello più ampio democrazia-rappresentanza, valorizzando non a caso la componente meno individualistica e liberale del suo pensiero. La ricomposizione degli interessi sociali e politici non avviene più solo a livello di assunzione delle decisioni statali, ma nelle società intermedie, la cui autorità veniva a concorrere con quella statale. Ne consegue che il pluralismo viene a porre questioni di democraticità non solo a livello di rapporti tra cittadino e Stato-apparato, ma anche in tutti i luoghi della socialità in cui la sovranità del cittadino si esercita. Conclusione dalle matrici culturali “pluralistiche” evidenti, che non va menzionata in quanto discutibile in sé (seppure ovviamente lo è) ma alla luce del rifiuto di Mortati di consentire una moderata, ben temperata, tendenza a istituzionalizzare i partiti. L’autentica apertura al pluralismo sociale travalica nel pluralismo delle rappresentanze politiche ma non nel pluralismo di ciascuna. Se il pluralismo politico, formalmente affermato, ancora alle soglie dell’entrata in vigore della Costituzione viene negato nel suo «diritto d’essere tematizzato come problema costituzionale»<sup>66</sup>, in seguito la negazione riguarda una tematizzazione che condurrebbe lontano, a disquisire su quel riferimento costituzionale al “metodo democratico” che per il maestro può avere una valenza solo esterna.

Influisce ancora una volta la sua visione “personalista”, e perciò non individualista. È evidente l’influsso, nel clima dell’immediato dopoguerra, di Capograssi, riferimento culturale emergente<sup>67</sup>: quella riflessione sul rapporto difficile (e al fine impossibile) volto a conciliare positivismo giuridico e giu-

<sup>65</sup> *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, ult. ed., 1975-76, p. 881.

<sup>66</sup> G. Zagebelsky, *Premessa*, cit., p. XXIII.

<sup>67</sup> U. De Siervo, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, cit., p. 339, che tuttavia, rispetto a quanto affermiamo nel testo (v. anche *infra*) sembra ritenerlo un influsso notevole *ab initio*.

snaturalismo in Costituzioni rigide comprensive di ben impegnative dichiarazioni. Qui l'eccezionale contributo di costituente<sup>68</sup> ha posto le basi di una valorizzazione del Mortati giurista interprete delle "prescrizioni" e, per così dire, prescrittore egli stesso per il ruolo medesimo che assegnerà sempre più chiaramente al giurista che in quegli anni mancò da parte dei suoi referenti politici. Mortati probabilmente rilesse e rimeditò il pensiero di Capograssi, forse soprattutto quello del 1922 di *La nuova democrazia diretta*. L'influenza è comunque presente nel testo approvato dalla Costituente, e è tanto più evidente negli articoli ove il contributo di Mortati è stato determinante:

Tra i corollari più vistosi, derivanti dall'art. 1, è che la Costituzione ha dato formale consacrazione a quella che era già una tendenza del periodo pre-fascista, il trapasso, cioè, della "sovranità" dal Parlamento al popolo, ovvero a tutti i cittadini, viventi e operanti in una pluralità di formazioni sociali. Partiti, sindacati, enti locali territoriali, altre formazioni sociali in cui la persona, il cittadino vive e opera, sono concepiti come strumenti di penetrazione della società, nella sua multiforme e variegata realtà, nelle istituzioni, viste anch'esse come strumenti al servizio della società. L'obiettivo è, tra l'altro, quello di portare al superamento della contraddizione tra società civile e stato, tra Paese reale e paese legale, che ha caratterizzato la storia del nostro Paese, dopo l'unificazione. Si può dire che la Costituzione delinea quella che Giuseppe Capograssi, in una penetrante e lungimirante analisi delle cause e degli effetti della trasformazione della società e del conseguente ruolo dello Stato, chiama la "nuova democrazia diretta". Nuova democrazia diretta, fondata sul primato della società, di palpitante attualità, nei suoi profili generali, che merita un'attenta riflessione a parte<sup>69</sup>.

Successivamente il divario tra Mortati politico e Mortati giurista diverrà incolmabile, e in un certo senso lo diverrà anche la differenza tra il suo contributo in tema di democrazia dei partiti e le sue posizioni scientifiche successive. Le critiche sempre più aspre al sistema dei partiti non comportano svolte e proposte di soluzioni che, in mancanza di un mutamento complessivo del pensiero, sarebbero apparse difficilmente giustificabili. Davvero la teoria prevale non solo sull'esperienza pratica, ma anche sui suoi giudizi di valore meno ideologici. Il partito resterà sempre ambigua "istituzione sociale": non il partito dell'epoca liberale, una formazione sociale teoricamente sottoposta a controlli, ma praticamente inespugnabile forza per

<sup>68</sup> In tal senso esplicitamente U. De Siervo, *op. cit.*, p. 302.

<sup>69</sup> N. Occhiocupo, *Attualità della Costituzione repubblicana e riforme*, in Atti del Convegno: "60° Anniversario della Repubblica – La nascita della Repubblica", Parma, 31 maggio 2006, agevolmente reperibile in Rete.

l'iscritto e soprattutto per le posizioni dissidenti, individuali o di gruppo. Un tema che però solo la crisi di legittimazione del sistema dei partiti renderà di mordente attualità, obbligando gli studiosi a confrontarsi con il tema delle regole, rilevanti non solo per la tutela di diritti fondamentali, ciò che è già importante, ma per le ricadute più ampiamente sistemiche attinenti alla teoria della democrazia post-partitocratica e alle sue qualità.

---

