



TANIA GROPPI*

LA CORTE COSTITUZIONALE DI CARLO MEZZANOTTE, E NOI**

SOMMARIO: 1. Antefatto. – 2. Da una stagione all'altra: 1996/2023, una comparazione. – 3. Riaccentramento: da 'come ne usciamo' a 'come ci entriamo'. – 4. Del rendere giustizia costituzionale. – 5. Corte costituzionale aperta. – 6. Rileggere Carlo Mezzanotte, oggi.

1. Antefatto

Sul sito della Corte costituzionale, Carlo Mezzanotte è ricordato con queste poche parole, nella sezione dedicata ai vicepresidenti della Corte: «Carlo Mezzanotte. Nato a Modena il 4 ottobre 1942. Professore ordinario di diritto costituzionale. Eletto dal Parlamento il 24 gennaio 1996. Giura il 30 gennaio 1996. Nominato Vice Presidente il 28 gennaio 2004 e il 22 settembre 2004. Termina il mandato il 30 gennaio 2005»¹.

Quindi, Carlo Mezzanotte, autorevole costituzionalista, autore, tra l'altro, di influenti studi sulla Corte costituzionale, arriva alla Corte all'inizio del 1996, per uscirne all'inizio del 2005. Tra i molti possibili profili del suo contributo alla giustizia costituzionale, di studioso e di giudice, ho scelto di concentrarmi in questo breve intervento su una comparazione diacronica, tra la Corte costituzionale in cui Carlo Mezzanotte ha operato (e che chiamerò, semplificando, "la Corte di Carlo Mezzanotte", nella consapevolezza che la Corte non è di nessuno dei suoi componenti, ancor meno di chi non ne sia divenuto presidente), e quella dei nostri giorni. Questi momenti di ricordo e celebrazione sono infatti preziose occasioni per lasciarci interpellare nel confronto, e per riflettere, oltre che su chi si celebra, anche su noi stessi.

Introdurrò pertanto alcune rapide considerazioni su diversi aspetti della giustizia costituzionale, per concludere con qualche cenno, forse un po' azzardato, su quel che potrebbe pensare Carlo Mezzanotte dell'attuale "stagione" della Corte, proprio a partire dai suoi libri sulla giustizia costituzionale, e in particolare da quello su "Corte costituzionale e

* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Siena.

** Intervento al Convegno "Gli organi costituzionali di garanzia: Presidente della Repubblica e Corte costituzionale", Luiss 4 ottobre 2024.

¹ <https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/composizione/giudicocostituzionali.do>

legittimazione politica”². Un volumetto, se mi si consente una notazione personale, che circolava attraverso un fiorente scambio di fotocopie tra giovani studiosi e studiosi agli inizi degli anni 1990, e che non ha mai cessato di affascinare nella sua limpida concisione, irta di difficoltà e di sfide.

2. Da una stagione all'altra: 1996/2023, una comparazione

Un primo aspetto, che colpisce chi si accinga a una comparazione tra la Corte costituzionale del 1996 e quella dei nostri giorni (a tal fine farò riferimento all'anno 2023, l'ultimo per il quale, nel momento in cui scrivo, è disponibile la relazione annuale)³, riguarda la composizione.

La composizione delle Corti, elemento spesso sottovalutato dai pur attenti studi italiani di giustizia costituzionale, rappresenta un aspetto tutt'altro che trascurabile, come lo stesso Mezzanotte ci ricorda, laddove evidenzia che il buon andamento della giustizia costituzionale, più che dalla elaborazione di schemi generali di comportamento, dipende dai requisiti personali⁴.

Alla fine di gennaio del 1996, quando vi fa il suo ingresso Carlo Mezzanotte (insieme a Valerio Onida, eletto dal Parlamento in seduta comune lo stesso giorno), la Corte è composta da 12 giudici (ben 3 posizioni di elezione parlamentare sono vacanti)⁵: con i due nuovi eletti si arriva a 14 giudici, di cui 8 professori, con una età media di 65 anni e mezzo⁶. Alla fine del 2023, la Corte, composta da 14 giudici⁷, vede la presenza di 9 professori, con una età media di 69,24 anni. Niente di nuovo, pertanto, anzi diversi elementi di continuità con quelle che si vanno profilando come caratteristiche strutturali della Corte costituzionale italiana nel panorama comparato: l'età avanzata dei giudici⁸ e la difficoltà del parlamento ad effettuare le nomine di sua competenza. Dato quest'ultimo particolarmente rilevante, al punto che al 2023, su un totale di 121 giudici costituzionali, il parlamento ne aveva eletti 37, contro i 41 delle supreme magistrature e i 43 di nomina presidenziale⁹.

La principale differenza tra “le due Corti” riguarda la presenza femminile. La Corte in cui Carlo Mezzanotte entra è una Corte interamente al maschile. Ed è sempre stato così. Infatti, Fernanda Contri giura soltanto il 6 novembre 1996, prima donna (e unica per molti

² C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, Tipografia Veneziana, 1984. Citerò il volume sulla base dell'edizione pubblicata a cura del prof. Marco Rutolo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

³ <https://www.cortecostituzionale.it/actionRelazioniPresidenti.do>

⁴ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 115.

⁵ A seguito del termine del mandato di Vincenzo Caianiello, il 23 ottobre 1995, di Francesco Paolo Casavola e di Ugo Spagnoli, il 25 febbraio 1995. Non fu possibile raggiungere il quorum per l'elezione del terzo giudice nella seduta in cui furono eletti Mezzanotte e Onida. Il terzo giudice sarà rimpiazzato soltanto il 18 giugno 1997, con l'elezione di Annibale Marini. V. i dati riportati in F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, Firenze, La Nuova Italia Scientifica, 354, e in U. ADAMO, *La composizione ordinaria della Corte costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024. 259.

⁶ Elaborazione propria su dati della Corte costituzionale.

⁷ A seguito del termine del mandato, l'11 novembre 2023, di Silvana Sciarra, di elezione parlamentare.

⁸ Su cui si veda L. RULLO, *The Road to Palazzo della Consulta: Profiles and Careers of Italian Constitutional Judges*, in *Italian Political Science*, n. 3/2023, 226 ss.

⁹ Elaborazione propria su dati della Corte costituzionale.

anni). Oggi, la presenza femminile nella Corte costituzionale resta estremamente limitata: in totale le donne giudici sono state soltanto 8 (e ben 6 di esse, a partire dalla prima, di nomina presidenziale). A fine 2023, la data scelta per la nostra comparazione, esse erano 3. Molta strada resta ancora da percorrere verso un qualche equilibrio di genere, per non dire una effettiva parità, nella Corte costituzionale italiana¹⁰.

Se passiamo ai dati statistici sulle decisioni adottate, come risultano dalle relazioni annuali dei presidenti, cominciano ad emergere alcuni elementi di discontinuità.

Nel 1996 la Corte adotta 437 decisioni. Di esse ben l'87,64% è emessa nel giudizio incidentale (siamo prima della riforma del Titolo V, che avverrà nel 2001, e del conseguente boom del giudizio principale). Colpisce il numero, quasi equivalente, di sentenze e ordinanze nel giudizio incidentale: abbiamo infatti 190 sentenze e 193 ordinanze, a testimoniare che l'onda lunga dello smaltimento dell'arretrato continua ad esercitare la sua influenza, con un altissimo numero di decisioni "manifeste" (ovvero di manifesta inammissibilità o infondatezza)¹¹.

Nel 2023 le decisioni risultano più che dimezzate: soltanto 229. Il giudizio incidentale rappresenta ormai solo il 61%, per un totale di 115 sentenze e 25 ordinanze. La tendenza alla contrazione del numero delle decisioni, in corrispondenza con la riduzione di quello delle questioni, è ormai in atto da alcuni anni, così come la tendenza alla riduzione del numero delle ordinanze, sia in valore assoluto, che nel giudizio incidentale. La Corte normalmente, a fronte delle poche questioni che le vengono sottoposte, decide con sentenza e nel merito.

Un altro aspetto, che attende di essere più attentamente analizzato dalla dottrina italiana, riguarda i dispositivi di accoglimento. In mancanza di un dato "ufficiale", prodotto dalla Corte stessa attraverso le proprie statistiche, appare significativo quello calcolato da due politologi. Essi ci dicono che dall'inizio degli anni 2000 al 2021 si passa dal 10% al 40% di dispositivi di accoglimento¹².

Un semplice sguardo a questi dati ci fa percepire che siamo in una nuova stagione. Prima di presentarne alcune caratteristiche, occorre aggiungere che il formante normativo "esogeno", ovvero le fonti costituzionali e legislative sulla giustizia costituzionale, cambia ben poco. L'unico elemento significativo è la riforma del Titolo V (legge cost. n. 3/2001), che ha sostituito l'art. 127 Cost., sul ricorso in via principale. In conseguenza, la c.d. "legge La Loggia" ha modificato la legge n. 87/1953, introducendo altresì, con il suo art. 9. (art. 35 legge 87/1953) la possibilità di sospensiva della legislazione impugnata, possibilità che è stata utilizzata per la prima volta nel 2021 (sentenza n. 4/2021).

Cambiano invece, e molto, sia le norme "autonome" (ovvero le norme integrative, che in questi anni sono state oggetto di una significativa "manutenzione"), sia la giurisprudenza,

¹⁰ Rinvio al riguardo a D. TEGA - T. GROPPi, *Groundbreakers. Female Justices and Presidents in the Italian Constitutional Court*, in corso di pubblicazione in *Italian Journal of Public Law*, 2025.

¹¹ Per maggiori dettagli v. S. PANIZZA, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, Giappichelli, 1999, specie 22.

¹² F. MUSELLA - L. RULLO, *The Italian Constitutional Court under stress. How to respond to political inefficiency*, in *European Politics and Society* (2023).

che le prassi. Un vento di cambiamento ha investito aspetti chiave della giustizia costituzionale, toccando tanto l'attività giurisdizionale che extragiurisdizionale, contribuendo ad avvicinare la Corte costituzionale italiana agli standard che connotano la maggior parte delle giurisdizioni costituzionali delle principali liberaldemocrazie¹³.

Farò qualche rapida considerazione su tre aspetti di questa nuova stagione: il riaccentramento rispetto ai giudici comuni; l'allentamento delle rime obbligate; i passi verso quella che potrebbe essere definita una "giustizia costituzionale aperta".

3. Riaccentramento: da 'come ne usciamo' a 'come ci entriamo'

Uno dei termini maggiormente utilizzati per riferirsi alla più recente fase della giurisprudenza costituzionale (con una data di avvio che viene di solito collocata intorno al 2015) è quello del "riaccentramento". Con esso si esprimono concetti non sempre coincidenti, benché genericamente riconducibili a un nuovo protagonismo della Corte costituzionale¹⁴. Intendo qui riferirmi a un aspetto più specifico, ovvero al riaccentramento in senso stretto, cioè alla inversione della tendenza, sviluppata dalla Corte in modo forte proprio a partire dalla metà degli anni 1990, a delegare ai giudici comuni la funzione di rendere giustizia costituzionale¹⁵.

Il riaccentramento passa attraverso diversi strumenti, tutti finalizzati a favorire l'accesso delle questioni e la loro decisione nel merito, limitando le inammissibilità e le zone d'ombra, ovvero le norme giuridiche che non riescono a trovare una via per essere sottoposte al controllo di costituzionalità. A tal fine, come è noto, la Corte ha ammesso questioni sollevate in sede di azione di accertamento (a partire dalla celebre sentenza 1/2014 in materia elettorale), e in alcune occasioni ha anche utilizzato alquanto audacemente l'autorimessione, come ad esempio sulla questione del cognome materno¹⁶.

Ma, al di là di tali clamorosi casi, il principale strumento è stato quello di una lettura della incidentalità, in specie della rilevanza, sempre più volta a facilitare la rimessione delle questioni¹⁷. Tra l'altro, la Corte ha fatto venir meno il requisito di ammissibilità che essa stessa aveva aggiunto in via giurisprudenziale alla rilevanza e non manifesta infondatezza, ovvero quello della dimostrazione, da parte del giudice *a quo*, di aver tentato di esperire l'interpretazione conforme. Su questo tema, particolarmente evidente è lo iato con la

¹³ V. BARSOTTI - M. CARTABIA - P. CAROZZA - A. SIMONCINI, *Italian Constitutional Justice in Global Context*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

¹⁴ T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Federalismi*, n. 3/2021, 128 ss.

¹⁵ Il riaccentramento riguarda anche i rapporti con le Corti europee: qui la comparazione diacronica implicherebbe qualche precisazione ulteriore, a partire dal fatto che proprio alla vigilia del 1996, anno di riferimento di questo studio, la Corte negò espressamente di poter sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia (ordinanza n. 536/1995). Posizione mutata nel 2008 nel giudizio principale e nel 2013 in quello incidentale. V. D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, Bononia University Press, 2020, 184 ss.

¹⁶ V. l'ordinanza n. 18/2021, con la quale la Corte solleva davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale della norma che impone il cognome paterno, successivamente decisa con la sentenza n. 131/2022.

¹⁷ Su questo aspetto, rinvio a T. GROPPI, *La Corte e 'la gente'. Uno sguardo 'dal basso' all'accesso incidentale alla giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 408 ss.

precedente giurisprudenza¹⁸. La sentenza n. 356/1996, per anni il pilastro in materia, è stata riletta, come emblematicamente mostra la sentenza n. 42/2017: «Se le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)’ (sentenza n. 356 del 1996), ciò non significa che, ove sia improbabile o difficile prospettare un’interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela ... necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile»¹⁹.

Assai chiare sono le parole del Presidente Lattanzi, nella relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2018: «Appartiene del resto alla logica stessa della separazione dei poteri che il giudizio di conformità o di difformità di un atto avente forza di legge rispetto alla Costituzione compete alla Corte, anziché ai giudici comuni, salve le ipotesi in cui il contrasto è di mera apparenza, in quanto ricomponibile attraverso l’interpretazione. La natura della Corte, fin dai suoi equilibrati criteri di composizione; le peculiarità del giudizio costituzionale, ove si realizza, con la più ampia collegialità, un confronto dialettico tanto ponderato quanto arricchito dalla diversa sensibilità dei giudici; la pubblicità e l’efficacia *erga omnes* delle pronunce, sono solo alcuni dei fattori che rendono il sindacato accentrato l’architrave, non surrogabile, del controllo di costituzionalità. Ciò deve indurre all’adozione, quando è possibile, di criteri che favoriscano l’accesso alla giustizia costituzionale e permettano lo scrutinio del merito della questione incidentale che viene proposta»²⁰.

La mia esperienza personale, basata sugli otto anni trascorsi (1993-2001) come assistente di studio, in parte trasfusa in alcuni articoli pubblicati alla fine di tale periodo²¹, coincidente in gran parte con quella che ho qui definito “la Corte di Carlo Mezzanotte”, mi dice che l’interrogativo che si ponevano i giudici costituzionali in quell’epoca, con il quale essi entravano in camera di consiglio, era: “Come ne usciamo?”, ovvero come ne usciamo senza decidere? Come ne usciamo senza esporci, senza prendere posizione? La soluzione è stata in molti casi (quando non ci si sia spinti a una lettura dei requisiti di ammissibilità delle questioni tanto stretta da trasmodare in una “denegata giustizia costituzionale”), la “delega” ai giudici comuni di una parte sempre più significativa del controllo di costituzionalità. Quel che contava, allora, per la Corte, era soprattutto tenersi fuori da acque perigliose, stare al riparo, fintanto che fosse ragionevolmente possibile²².

¹⁸ Su questo nuovo corso, v. ad es. M. RUOTOLO, *Quando il giudice ‘deve fare da sé’, in *Questione giustizia*, 22 ottobre 2018.*

¹⁹ Si vedano, tra le molte, le sentenze n. 15/2018 e n. 189/2019, che costituiscono ottime sintesi della nuova linea di giurisprudenza sull’interpretazione conforme.

²⁰ Così la relazione del Presidente della Corte costituzionale Giorgio Lattanzi, 21 marzo 2019, 6. È interessante evidenziare che molti degli argomenti spesi in favore del controllo accentrato coincidono con quelli di V. FERRERES Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values. A European Perspective*, New Haven, Yale University Press, 2009; Id., *Una difesa del modello europeo de control de constitucionalidad*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

²¹ Ne segnalo soprattutto due: *Verso una giustizia costituzionale ‘mite’? Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni nell’esperienza italiana*, in *Politica del diritto*, n. 2/2002, 217 ss.; *Corte costituzionale e principio di effettività*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2004, 189 ss.

²² V. la testimonianza di S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2015, 88, che si sofferma anche in altri punti del volume su questa fase della storia della Corte, evidenziando criticamente che,

Ebbene, mi pare che oggi sia un'altra la preoccupazione che guida i giudici costituzionali, e un'altra la domanda che li accompagna in camera di consiglio, ovvero: “Come ci entriamo?”, nel senso di come *possiamo* entrarci, come *possiamo* decidere, evitando che la questione resti irrisolta, che permanga una zona franca sottratta alle garanzie del *rule of law* costituzionale?

4. Del rendere giustizia costituzionale

Il secondo aspetto di novità riguarda i rapporti col legislatore. In presenza di una costituzione lunga, oggi diremmo trasformativa, a seguito della persistente inerzia del legislatore, il grande assente del sistema italiano di giustizia costituzionale, da qualche anno la Corte fa prevalere «l'esigenza di garantire la legalità costituzionale»²³ su quella «di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia» (sentenza n. 242/2019)²⁴.

Con l'allentamento delle rime obbligate, si apre la strada a pronunce additive nelle quali la Corte valorizza le soluzioni già esistenti, ancorché non costituzionalmente obbligate, ravvisabili nell'ordinamento e “idonee a ‘porre rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato’, ferma restando la facoltà del legislatore di intervenire con scelte diverse” (ad es. sentenza n. 99/2019; questa è stata anche, alla fine, la soluzione del caso Cappato: sentenza n. 242/2019)²⁵. Soluzione inimmaginabile fino a pochi anni fa, quando la dottrina delle “rime obbligate”, nata in origine per consentire interventi della Corte a fronte di omissioni del legislatore, le impediva di aggiungere le norme mancanti per ripristinare la costituzionalità violata in tutti quei casi nei quali non fosse possibile individuare un unico, chiaro “verso” dell'additiva. La Corte era allora costretta a ricorrere a soluzioni di vario tipo (spesso decisioni di inammissibilità, sia pure contenenti una dichiarazione di incostituzionalità annunciata ma non dichiarata e/o un monito al legislatore; ma anche, a partire dalla metà degli anni 1990, sentenze additive di principio), tutte comunque accomunate dalla incapacità di intervenire direttamente a produrre conseguenza giuridiche *erga omnes* sull'ordinamento, in assenza di un seguito legislativo.

Ogni qual volta sia necessaria un'addizione, il che può accadere sia nel caso di omissione del legislatore, sia in quello di vuoto normativo determinato da una sentenza di accoglimento, la Corte va oggi alla ricerca di una soluzione costituzionalmente adeguata già

con l'uso disinvolto delle pronunce di inammissibilità, la Corte si è fatta “garante innanzitutto di se stessa”, piuttosto che della Costituzione.

²³ Riprendendo uno spunto da tempo proposto da Gaetano Silvestri. V. ad es. G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 4/2020, 24 ss.

²⁴ Nella ordinanza n. 18/2021, già citata, con la quale solleva davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale della norma che impone il cognome paterno, la Corte afferma che, “ancorché siano legittimamente prospettabili soluzioni normative differenziate, l'esame di queste specifiche istanze di tutela costituzionale, attinenti a diritti fondamentali, non può essere pretermesso, poiché «l'esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia»” (in questa ultima frase la Corte cita testualmente la sentenza n. 242/2019).

²⁵ Per qualche ulteriore considerazione, v. T. GROPPI, *Il (ri-)equilibrio di genere alla prova della nuova “stagione” della giustizia costituzionale italiana. Il caso dei piccoli comuni*, in *Federalismi*, n. 15/2022, 83 ss.

presente nell'ordinamento, che possa fungere da normativa provvisoria per colmare la lacuna. Con l'avvertenza, ormai ben radicata nella giurisprudenza e ribadita anche in questo caso, che si tratta appunto di una soluzione provvisoria, che il legislatore, «nell'ambito della propria discrezionalità», può liberamente sostituire con un'altra (ovviamente, come si ribadisce anche qui, «rispettosa dei principi costituzionali»).

Insomma, superata la kelseniana visione del “legislatore negativo”, non corrispondente a una Costituzione “trasformativa” come quella italiana²⁶, la Corte agisce, al pari di molte altre giurisdizioni costituzionali nel mondo, come “legislatore provvisorio”²⁷, nella convinzione che, nello Stato costituzionale, la garanzia della costituzione è il risultato di un processo collaborativo tra poteri dotati di diversa legittimazione che sono chiamati a una ricomposizione della legalità, come legalità costituzionale.

5. Corte costituzionale aperta

La Corte è andata superando negli anni più recenti una serie di elementi di eccentricità (per non dire di vero e proprio eccezionalismo) della giustizia costituzionale italiana²⁸, muovendosi nella prospettiva di una giustizia costituzionale aperta, sotto diversi punti di vista.

Si tratta di una trasformazione culturale che sta investendo la Corte costituzionale italiana, di pari passo col suo immergersi pienamente nel dialogo globale tra i giudici costituzionali e con le corti sovranazionali. Se la Corte, uno dei più antichi organi di giustizia costituzionale d'Europa, da decenni fa parte di *network* e di conferenze di giudici costituzionali, tale appartenenza è spesso risultata quasi puramente cerimoniale. È soltanto con l'affacciarsi, tra i suoi componenti, di giuristi più aperti - o per indole, o per formazione, o per generazione - al “costituzionalismo globale”, che questa forma di “relazionalità orizzontale” ha iniziato ad influire sulla giurisprudenza, di pari passo con il dinamismo messo in moto, sul piano “verticale”, dalla sempre maggiore pervasività delle corti sovranazionali, a loro volta potenti veicoli di “*cross-fertilization*”. Riferendosi alle recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale italiana, è stato detto che siamo di fronte a una

²⁶ Sul *transformative constitutionalism*, un concetto che è stato sviluppato inizialmente nel contesto sudafricano post-apartheid, per poi radicarsi specialmente in quello latino-americano, si veda K. KLARE, *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, in *South African Journal on Human Rights*, n. 14, 1998, 146 ss.; A. Von BOGDANDY, *Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador*, in *Revista Derecho Del Estado*, n. 34, 2015, 3 ss. Sulla sua applicabilità anche alle costituzioni del Secondo dopoguerra, M. HAILBRONNER, *Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South*, in *The American Journal of Comparative Law*, n. 3, 2017, 534.

²⁷ In questo senso, v. A.S. BRUNO, *Omissione legislativa e dialogo costituzionale: riflessioni a margine di alcune esperienze europee*, in L. CASSETTI - A.S. BRUNO (a cura di), *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, Torino, Giappichelli, 2019, 27 ss., riprendendo uno spunto da A. BREWER-CARIAS, *Constitutional Court sas Positive Legislators: A Comparative Law Study*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

²⁸ Ne avevo segnalati alcuni in T. GROPPI, *Giustizia costituzionale ‘italian style’? Sì, grazie (ma con qualche correttivo)*, in *DPCE online*, n. 2/2016, 385 ss.; v. anche T. GROPPI - I. SPIGNO, *Constitutional Reasoning in the Italian Constitutional Court*, in A. JAKAB - A. DYEVE - G. ITZCOVICH (a cura di), *Comparative Constitutional Reasoning*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 516 ss.

“*Bundesverfassungsgerichtizzazione*” della Corte costituzionale²⁹, ma mi spingerei oltre, nel senso di rilevare una sua vera e propria “*global constitutional judicializzazione*” (mi si perdoni l’espressione).

Peraltro questa spinta esterna ha trovato un terreno domestico favorevole: i mutamenti in atto nel contesto politico-istituzionale italiano (anch’essi comuni alle altre democrazie costituzionali) impongono alla Corte di non ignorare ulteriormente le pressioni “dal basso”, ovvero le richieste di giustizia costituzionale che vengono dai soggetti dell’ordinamento (quelle «aspettative di giustizia» alle quali si è di recente riferito Gaetano Silvestri in un testo dal titolo significativo: “Del rendere giustizia costituzionale”)³⁰. Il rischio di entrare a far parte del novero delle istituzioni lontane dal popolo, di essere percepita come l’ennesima espressione di una casta di privilegiati che si disinteressano dei destini concreti delle persone, sembra aver messo in moto la reazione della Corte: una sorta di “*consequentia felix*” di quei sommovimenti che a volte sono troppo sbrigativamente riassunti sotto l’etichetta, ormai diventata una *bonne à tout faire*, di “populismo”³¹.

Ma di che cosa si tratta, precisamente? Innanzitutto, c’è stata l’apertura del processo costituzionale agli *amici curiae*, attraverso la modifica delle norme integrative dell’8 gennaio del 2020, finalizzata espressamente (come mostra già il titolo del comunicato stampa che l’ha accompagnata: “La Corte si apre all’ascolto della società civile”)³². Essa è andata di pari passo con la dinamizzazione dell’udienza pubblica, oggi oggetto di una serrata fila di domande-risposte³³, e dell’apertura della Corte al dato fattuale, testimoniata non soltanto dalla previsione, contenuta nella modifica delle norme integrative sull’*amicus curiae*, della possibilità di audizioni di esperti, ma anche da un rinnovato, più dinamico uso dei propri tradizionali poteri istruttori³⁴. A ciò si è aggiunta una progressiva apertura all’argomento di diritto comparato, e specialmente alla giurisprudenza delle altre Corti costituzionali. Se già dalla fine degli anni 1980 la Corte dispone di un servizio studi di diritto comparato, è a lungo rimasta eccezionale la citazione di dati normativi o giurisprudenza stranieri³⁵. Il riferimento, fatto da Carlo Mezzanotte nella sentenza n. 303/2003, sulla “chiamata in sussidiarietà” delle funzioni regionali, agli ordinamenti statunitense e tedesco³⁶, è uno dei

²⁹ A. VON BOGDANDY - D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020, 24.

³⁰ G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, cit.

³¹ Etichetta che a mio avviso andrebbe invece riservata a specifici orientamenti anti-democratici e anti-pluralisti, come ben sottolineato da A. VOBKUHLE, *Populismo e democrazia*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2018, 785 ss.

³² T. GROPPI - A.M. LECIS COCCO-ORTU, *Openness and Transparency in Constitutional Adjudication: Amici Curiae, Third-Parties Intervention and Facts-Finding Powers*, in V. BARSOTTI - P. CAROZZA - M. CARTABIA - A. SIMONCINI (a cura di), *Dialogues on Italian Constitutional Justice. A Comparative Perspective*, New York-Torino, Routledge-Giappichelli, 2021, 66 ss.

³³ D. CAMONI, *La Corte costituzionale si apre al dialogo (in udienza) con gli avvocati. Brevi note comparate a partire dalla recente riforma delle Norme Integrative*, in *Osservatorio AIC*, n.6/2022, 200 ss.

³⁴ T. GROPPI, *Nuova vita per i ‘vecchi’ poteri istruttori?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2021, 268 ss.

³⁵ A.M. LECIS COCCO-ORTU, *The Use of Foreign Precedents by the Italian Constitutional Court: Something New under the Sun?*, in Tania GROPPI - Marie-Claire PONTHEOREAU - Irene SPIGNO (eds), *Judicial Bricolage. The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges in the 21st century*, Oxford, Hart Publishing, 2025, 477 ss.

³⁶ In particolare, nel par. 2.1 in diritto, si afferma che “In questo quadro, limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale

rarissimi richiami al diritto comparato di quegli anni. Al contrario, tali riferimenti sono ormai presenti in quasi tutte le “grandi decisioni” della Corte, che è arrivata finanche a fare riferimenti “a contrario”, per mostrare che, pur a conoscenza di soluzioni adottate da Corti di altri paesi in casi analoghi, essa preferisce seguire una diversa via³⁷.

Ma l’apertura della Corte non si limita all’attività giurisdizionale. Essa, negli ultimi anni, si è posta all’avanguardia anche per quel che riguarda le attività extragiurisdizionali. Se il *networking* e la *judicial diplomacy* fanno parte delle attività della Corte costituzionale fin dagli anni 1980 (al punto che essa è una delle fondatrici della Conferenza delle Corti costituzionali europee), la svolta comunicativa e l’impegno sistematico nella pedagogia costituzionale sono molto più recenti, risalendo alla presidenza di Paolo Grossi, nel 2017. Anche tali attività paiono da mettere in relazione con la ricerca di canali di “ascolto”: da qui una visione della comunicazione intesa in senso “bidirezionale”, in un rapporto con l’opinione pubblica che non è fatto soltanto di output, ma anche di input³⁸. L’uso delle reti sociali, la realizzazione di video e podcast, l’apertura della sede a mostre e concerti, i viaggi nelle carceri e nelle scuole pongono la Corte all’avanguardia tra le giurisdizioni costituzionali del mondo intero³⁹. Quanto siamo lontani dalla Corte chiusa nel palazzo degli anni 1990, da quelle udienze paludate, dai decreti di inammissibilità degli *amici curiae*, dai rari e stringati comunicati stampa!

6. Rileggere Carlo Mezzanotte, oggi

Ebbene, rileggere oggi Mezzanotte, e rileggerlo alla luce dell’evoluzione della giurisprudenza e dell’attitudine della Corte costituzionale italiana, è illuminante, per la

ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell’ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]”.

³⁷ Peraltro, questa influenza non è neppure troppo velata, comparando in modo esplicito in tutte le più innovative decisioni di questi ultimi anni, a partire dalla sentenza n. 1/2014. Si veda ad esempio la sentenza n. 10/2015 ove, nell’intervenire a modulare gli effetti temporali delle proprie decisioni, la Corte afferma che «la comparazione con altre Corti costituzionali europee – quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese – mostra che il contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale rappresenta una prassi diffusa, anche nei giudizi in via incidentale, indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi. Una simile regolazione degli effetti temporali deve ritenersi consentita anche nel sistema italiano di giustizia costituzionale». Oppure l’ordinanza n. 207/2018, che cita espressamente decisioni della Corte suprema canadese e della Corte suprema del Regno Unito che avevano espresso analoghe esigenze di lasciare al legislatore un lasso di tempo per intervenire. Inoltre, non pare privo di rilievo che un intero paragrafo della relazione annuale della Presidente Cartabia sulla giurisprudenza costituzionale del 2019 sia dedicato alle “tecniche processuali collaborative” nel diritto comparato. Riferimenti ‘a contrario’ a decisioni della Corte costituzionale della Colombia e dell’Ecuador in materia di aiuto al suicidio sono contenuti nella sentenza n. 135/2024.

³⁸ A. SPERTI, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in *Diritto e Società*, n. 4/2019, 757 ss., specie 765. V. le parole del presidente Lattanzi sul viaggio nelle scuole e nelle carceri: «All’inizio abbiamo avvertito l’esigenza di uscire dal Palazzo, di farci conoscere e di conoscere i cittadini, di incontrare il Paese reale. Strada facendo però il Viaggio si è rivelato qualcosa di più di uno strumento di conoscenza, un’occasione importante di *ascolto reciproco*. Ed ancora: «La Corte deve conoscere le idee, i sentimenti, gli umori che si agitano ed eventualmente dominano il Paese e anche per questo non deve rimanere chiusa nel Palazzo». G. LATTANZI, *La comunicazione della Corte costituzionale* (2019), in www.cortecostituzionale.it

³⁹ D. STASIO, *Il senso della Corte per la comunicazione*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2020, 156 ss.; T. GROPPI, *Giurisdizioni costituzionali e opinione pubblica nella rivoluzione digitale. Dalla comunicazione delle decisioni alla promozione della cultura costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2023, 69 ss.

preveggenza: nel confronto con «i frutti acerbi di Weimar», Mezzanotte mette in luce in maniera limpida che una costituzione come quella italiana «non ammette divagazioni né restringimenti provvisori: è l'imperativo che nasce dalla decisione di eliminare ogni uscita di sicurezza e di affidare interamente le chances di sopravvivenza della Costituzione a un serbatoio di idee poste come comuni»⁴⁰.

Ed è qui che la Corte costituzionale si pone come l'emblema della definitività di un “*pactum unionis*” che non è solo temperamento delle alternative, ma vera e propria domanda di unificazione ideologica sul terreno costituzionale. È incredibile fare riferimento alla data. Mezzanotte scrive queste parole nel 1984, cioè prima del 1989, cioè prima di quella straordinaria fioritura di costituzioni pluraliste e correlate esperienze di giustizia costituzionale volte a produrre unità: costituzioni nelle quali, come scrive Mezzanotte, non si istituzionalizza l'unità, ma una richiesta di unità.

Rispetto all'attuale stagione della Corte costituzionale italiana, altre parole di Carlo Mezzanotte risuonano forti, tutte collegate alla sua fondamentale intuizione sulla legittimazione della Corte. Nel 1984, egli terminava «Corte costituzionale e legittimazione politica» riflettendo su come i meccanismi della legittimazione si fossero complicati e su quanto la visione kelseniana non tenesse conto della tortuosità che caratterizza «gli itinerari della legittimazione in una società complessa»⁴¹. Mezzanotte osservava che, da un lato, «la legittimazione della Corte è ancora prevalentemente legata a un'istanza di unità in base ai valori»; dall'altro lato, «le risposte che la Corte può dare sono sempre più risposte “allo scoperto”»⁴².

Il Giudice costituzionale si trova a offrire una prestazione di unità in base al valore, inevitabilmente caratterizzata da astrattezza e non priva di venature puramente simboliche, che però – proprio in ragione dei compiti istituzionali della Corte – non può limitarsi a questa sola dimensione. La Corte non può infatti offrire una prestazione “meramente trascendente”, dovendo viceversa tale prestazione «orientarsi verso la realtà» e assumere una dimensione di concretezza, senza però cadere nel rischio che il singolo intervento tradisca una «scelta definitiva tra aspettative diverse che godono tutte di eguale legittimazione formale»⁴³.

Da qui una solida scelta a sostegno del sindacato accentrato, e un rigetto del sindacato diffuso: «il sindacato diffuso in costituzione lunga ha come presupposto teorico l'identificazione della costituzione con un determinato, contingente assetto normativo, il quale non tanto configurerebbe un'attuazione diretta, quanto una riduzione della complessità costituzionale e, con essa, una sostanziale vanificazione dell'istanza di unità in base al valore»⁴⁴.

⁴⁰ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 85.

⁴¹ *Ibidem*, 128.

⁴² *Ibidem*, 119 ss.

⁴³ Così, riprendendo C. MEZZANOTTE - S. PAJINO, *La Corte “mediatica”: aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, in *Questione giustizia*, n. 4/2020, 138.

⁴⁴ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 107

E come non pensare a Carlo Mezzanotte a fronte di una stagione che porta la Corte a non ritrarsi di fronte a scelte ad alta politicITÀ⁴⁵. C'è poco da stupirsi, se già trent'anni fa egli aveva sottolineato come le risposte che la Corte può dare siano «sempre più risposte “allo scoperto”», essendo venuti meno «i terreni più solidi dell'unificazione costituzionale». Carlo Mezzanotte rilevò che non vi era stato tema del dibattito pubblico su cui la Corte non si fosse pronunciata perché, «in un sistema politico in cui gli strumenti di selezione e di sintesi degli interessi stentano a funzionare, dinanzi a un modo di legiferare quanto mai disarticolato e frammentario, il groviglio degli antagonismi diffusi nella comunità tende ad infittirsi, e le molteplici e contraddittorie istanze che non trovano un momento di mediazione politica finiscono con l'indirizzarsi disordinatamente verso organi imparziali»⁴⁶.

Come ha scritto Leopoldo Elia, ricordando Carlo Mezzanotte il 27 maggio del 2008, alla Corte costituzionale, «Insomma si risponde all'istanza di unificazione solo se si ha l'audacia di scelte di alta politicITÀ»⁴⁷. Se e fin tanto che «molteplici e contraddittorie istanze» non troveranno un «momento di mediazione politica» la Corte non potrà che essere sempre più «moderatrice dei conflitti» e non potrà che aver bisogno di «strumenti flessibili, di discrezionalità larghe, di poteri di intervento diversificabili e non condizionati alla logica rigorosa del precedente»⁴⁸.

Ebbene, a fronte di questa stagione, restano cionondimeno aperti molti interrogativi, proprio in termini di legittimazione del giudice delle leggi. Nel 1984, Mezzanotte dubitava che si fosse entrati in quella «fase di responsabilità politica diffusa della Corte costituzionale, cui Sandulli guardava con simpatia sin dal 1958 quando parlava di un controllo diretto dell'opinione pubblica sulla sua giurisprudenza»⁴⁹. Diversamente si potrebbe dire oggi. Ed è proprio su questo terreno che a mio avviso occorre continuare a riflettere, prendendo spunto dalle intuizioni del maestro che oggi ricordiamo.

⁴⁵ In questo senso, leggendo Carlo Mezzanotte, già G. D'AMICO - D. TEGA, *1993-2013: la Corte costituzionale tra giurisprudenza e politica*, in S. SICARDI - M. CAVINO - L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, Il Mulino, 2015, 551 ss., specie 555.

⁴⁶ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 45.

⁴⁷ L. ELIA, *Ricordo di Carlo Mezzanotte*, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/filesDoc/Intervento_Elia_Mezzanotte.doc

⁴⁸ Riprendo qui le parole di A. FUSCO, *Un problema di civic constitutional culture: la legittimazione del giudice costituzionale tra nuovi canali di dialogo con la società civile e l'effettiva conoscibilità dell'organo e della sua fisiologia*, in *Federalismi*, n. 15/2020, 156 ss.

⁴⁹ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 122.