



**ROBERTO NANIA\***

## **IN MEMORIA DI CARLO MEZZANOTTE: SUL TEMA DELLA UNIFICAZIONE POLITICO-COSTITUZIONALE \*\***

**H**o avuto la grande fortuna di collaborare con Carlo Mezzanotte nella stesura di alcuni articoli. Mi riferisco in particolare al lavoro su “referendum e forma di governo” dove si sono fuse, mi sembra di poter dire piuttosto felicemente, da un lato la visione della democrazia diretta in via generale come fattore potenzialmente in grado di favorire il superamento di assetti e indirizzi politici ormai inadeguati rispetto alla realtà delle trasformazioni sociali; dall’altro lato, la consapevolezza delle difficoltà che la fisionomia costituzionale impressa al referendum nel nostro ordinamento frappone ad una piena realizzazione di queste stesse virtualità innovative.

Per quanto giustificate potessero essere le scelte operate al riguardo dai nostri costituenti, certo è che l’apprensione nei confronti di un uso in chiave plebiscitaria della sovranità popolare - che aveva portato tra l’altro a sottrarre la disponibilità dell’iniziativa referendaria ad organi dell’apparato istituzionale - precludeva comunque agli esiti referendari di scandire alla bisogna le tappe dei processi di unificazione e di stabilizzazione del sistema democratico.

Ecco, partendo da queste considerazioni, ritengo di poter confermare, come già da altri è stato osservato, che si può ravvisare un filo di fondo che attraversa in larga misura la riflessione scientifica di Carlo Mezzanotte. Vero è che può essere rischioso ricondurre ad unità di ispirazione e di impostazione le opere di uno studioso il cui pensiero risulta quanto mai articolato e sempre declinato su molteplici registri teorici; eppure nel suo caso non vi è nulla di riduttivo nell’evidenziare la costanza di un motivo che è radicato nel nucleo fondamentale del costituzionalismo e che ha accompagnato la più raffinata elaborazione da parte dei suoi cultori: il motivo dell’inquadramento degli istituti costituzionali nella prospettiva della loro rispondenza, in via astratta ma anche nella concretezza della vita politico/partitica e delle dinamiche economico/sociali, alle irrinunciabili domande ad un tempo di unità e di efficienza che investono il funzionamento del disegno costituzionale

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Sapienza Università di Roma.

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

assunto nella sua interezza, vale a dire sia nella parte valoriale che in quella dedicata alla organizzazione della forma di governo.

Sarebbe appena il caso di notare che, come chiunque può constatare leggendo le opere dell'autore, questa metodologia si emancipa dal flusso delle ricostruzioni meramente descrittive, non solo in ragione del carattere passivamente reiterativo di queste ultime, ma anche in considerazione del vizio di parzialità che fatalmente pregiudica tali resoconti quando omettono di confrontarsi con lo snodo decisivo per un approccio autenticamente scientifico: ossia l'apprezzamento, come dicevo, della funzione assoluta dagli istituti nel quadro del funzionamento complessivo della infrastruttura costituzionale e in vista del raggiungimento delle sue finalità esistenziali di unificazione, operanti sul versante politico e su quello normativo, dalle quali in definitiva dipende la sua funzionalità ed in ultima ed estrema analisi la sua stessa sopravvivenza.

È bene aggiungere subito che nel suo pensiero il senso di questa funzionalità non è fissato e cristallizzato una volta per tutte con l'avvento di una costituzione per quanto "apollineo" (il termine suggestivo spesso adoperato da Carlo) possa essere il suo progetto consegnato al futuro. Proprio in quanto tale, il progetto non può che presentare un necessario grado di mutevolezza in rapporto alla effettività delle condizioni politiche e sociali, come risulta dall'applicazione di questo schema di pensiero all'attività degli organi di garanzia nel corso dell'esperienza repubblicana.

Si pensi al lavoro sul Presidente della Repubblica, scritto assieme ad Antonio Baldassarre, il quale, come si sa, ruota attorno al ruolo di mediazione e di unificazione giocato dal dopoguerra in poi dalla figura del presidente (prima nell'ottica maggioritaria ed in seguito, finalmente in piena coerenza col dettato costituzionale, nell'orizzonte più ampio dell'unificazione nazionale). Si pensi soprattutto ai lavori sulla Corte costituzionale: l'iniziale intuizione che si trova nel volume "il giudizio sulle leggi" in ordine alla configurazione di un sistema a doppia legalità articolato sulla superiorità normativa della costituzione e la forza di legge, con le conseguenze che ne derivano specie sotto l'aspetto della convivenza del giudizio di legittimità costituzionale col principio maggioritario; successivamente nel volume su "Corte costituzionale e legittimazione politica" l'ulteriore svolgimento che ha avuto cura di offrire dell'assunto della "duplicità", specie quando detto sdoppiamento del principio di legalità viene correlato - riporto testualmente - alla "tortuosità dei sentieri della stabilità".

Il che significa che non si tratta di disvelare insanabili contraddizioni oppure ingiustificabili incertezze addirittura nell'identificare gli stessi postulati basilari del sistema costituzionale, bensì di gettare luce sulla sopravvenuta impossibilità di risolvere integralmente nella forza della legge ordinaria le aspettative di legittimazione del sistema di governo e delle relazioni politico sociali.

Ne viene la riprova appunto che la prospettiva mezzanottiana non implica necessariamente una posizione critica in ordine al rigetto da noi del sindacato diffuso di costituzionalità; tale prospettiva vale piuttosto a sottolineare la coerenza in via di principio

del modello del sindacato accentrato con la funzione che gli è rimessa di applicazione dei valori costituzionali, a maggior ragione considerando che l'attività di competenza degli organi di indirizzo politico trova la sua motivazione più nella realizzazione dei concreti scopi di governo che nel rapporto di derivazione dai paradigmi costituzionali.

Sotto questo aspetto, la giustizia costituzionale concorre, assieme alla regola di maggioranza, alla legittimazione del sistema in un ambiente altamente pluralizzato e persino antagonistico, il che non comporta che la Corte debba assecondare le maggioranze parlamentari, ma non significa nemmeno che debba codificarsi un compito istituzionalmente contro maggioritario: dal che discende che se non può assolutizzarsi il canone del *self restraint*, non si dovrebbe però estromettere la nozione di questione di merito politico.

Con la sorprendente lucidità e franchezza di un pensiero scevro da ogni indulgenza retorica, Carlo non occulta che rispetto al passato il tema della interpretazione dei valori costituzionali in funzione unificante sembra diventare in qualche modo controverso; così come si accentuano oggi sotto i nostri occhi i fenomeni di marcata polarizzazione degli orientamenti politici collettivi che possono appannare la valenza risolutiva del richiamo all'unità dei valori per quanto composita possa essere.

Di qui la sua intuizione che anche per la Corte più che la rettilinea applicazione degli enunciati costituzionali secondo canoni logico deduttivi, se mai è davvero accaduto, non poteva che aprirsi uno scenario dove si sarebbero imposte istanze compositive di bilanciamento destinate sempre di più ad assimilare i percorsi di legittimazione della Corte a quelli che sono propri degli organi di indirizzo politico, nonostante ogni meritorio sforzo di mantenimento della ratio decisionale nel perimetro di significato dei principi costituzionali.

Si può ben affermare dunque che la sua riflessione si ricollega al grande filone degli anni Trenta dello scorso secolo impegnato in vario modo a risolvere il rebus dell'integrazione politico costituzionale in società già fortemente interessate da fenomeni di scomposizione. Ma vi è una differenza: la differenza è che nel suo caso non trapela alcuna pretesa di amputare la complessità dei meccanismi costituzionali preordinati a tale scopo utilizzando l'antitesi tra sfera normativa e sfera politica, ed anzi vi è piena aderenza alla "ubiquità" di una dimensione politica che - nella diversità delle forme e delle soluzioni in cui si manifesta la sua vocazione unificante - è divenuta acquisizione irrinunciabile a seguito del declino del parlamentarismo ottocentesco e delle sue categorie concettuali.

Non è la sede per discutere sul timore che si è paventato di una indebita restrizione del campo di operatività della funzione di garanzia a causa dell'aspirazione a sperimentare ulteriori modalità di legittimazione della proposta politica al fine di rendere maggiormente univoco il rapporto tra intervento popolare e investitura di responsabilità di governo nonché allo scopo di accrescerne il tasso di stabilizzazione e con esso le opportunità di realizzazione dei relativi programmi.

Quel che si può suggerire è che - come emerge dall'insegnamento di Carlo Mezzanotte e dal ripensamento da lui propiziato del modo di operare del giudice delle leggi - da lungo tempo gli organi di garanzia hanno saputo fronteggiare la carenza di legittimazione democratica in via diretta consolidando il senso del ruolo: non ci si riferisce alle transitorie forme di supplenza dei compiti di governo, ma alla capacità di esaudire un bisogno di neutralità che è connaturato all'essenza della democrazia e che comunque si è andato radicando nel sentimento collettivo.