

PROLUSIONE AL SEMINARIO 1997.
LA CORTE COSTITUZIONALE
NEGLI SVILUPPI DELLA FORMA DI GOVERNO

VALERIO ONIDA *

1. Un tema «classico» come quello del ruolo della Corte nello sviluppo della forma di Governo – ricordo il convegno organizzato qui a Firenze oltre 15 anni fa, nel settembre 1981, e che proprio a questo tema si intitolava¹ – rischia oggi di apparire equivoco o «pericoloso», ed esige comunque, per essere affrontato, che si affermino o si ribadiscano alcune premesse che in altri momenti potevano apparire scontate.

Forma di Governo significa, secondo la definizione tradizionale, assetto dei rapporti fra organi costituzionali, con particolare riguardo alle rispettive influenze sull'indirizzo politico. Ma, se il rilievo circa la intrinseca e ineliminabile «politicalità» della funzione svolta dagli organi di giustizia costituzionale è ormai persino banale, tanto è scientificamente indiscusso, si avverte subito il bisogno di precisare il senso di questa affermazione: anzitutto attraverso la distinzione – che richiamava, ad esempio, Leopoldo Elia, citando Luhman, nella sua relazione di sintesi al convegno fiorentino cui ho accennato² – fra politica in senso ampio, intesa come sistema di «interazioni che in quanto tali contribuiscono al formarsi di decisioni collettivamente vincolanti» e del quale fa parte a pieno titolo anche la giurisdizione, e in particolare la giurisdizione costituzionale, e politica intesa come esercizio del potere di scelta «in vista di decisioni ancora indeterminate», e dunque politica dei partiti e delle forze che concorrono a queste scelte attraverso i meccanismi della democrazia, rappresentativa e diretta: alla quale viceversa re-

* Giudice della Corte costituzionale.

¹ Cfr. *Corte costituzionale e sviluppo della forma di Governo in Italia*, a cura di P. BARILE-E. CHELI-S. GRASSI, Bologna, 1982.

² L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in *Corte costituzionale*, cit., 518.

stano e devono restare estranei gli organi di garanzia giurisdizionale, compresi quelli della giustizia costituzionale. Distinzione ovvia, ma che è bene ribadire in un momento nel quale anche evidenze di questo tipo appaiono messe in discussione.

La Corte costituzionale e i suoi prodotti, cioè le sue decisioni (o eventualmente le sue assenze di decisioni), possono e debbono ovviamente sempre essere valutati e criticati sul terreno dei parametri cui si ancorano, cioè delle scelte interpretative della Costituzione che da essi emergono.

Anche la legittimazione della Corte rispetto a certi tipi di decisione o all'uso di certi strumenti giurisprudenziali può a sua volta essere legittimamente discussa, quando si sostenga, per esempio – e lo si è già fatto molte volte in passato – che essa esorbits dal proprio ambito per invadere quello del legislatore, o quello dei giudici comuni.

Ciò che non è lecito, invece, dire è che la Corte sia delegittimata per il fatto che, nell'ambito delle sue funzioni di interprete e garante della Costituzione, adotti scelte o orientamenti di cui si assuma la contrarietà a quella che si afferma essere la volontà popolare del momento.

La legittimazione della Corte infatti non è e non può essere – a pena di vanificare la funzione di controllo – fondata su una sua rappresentatività o sulla sua consonanza con una vera o presunta volontà popolare – non è, insomma, una legittimazione democratica –, ma è fondata solo sul compito, ad essa affidato, di salvaguardare il quadro della Costituzione, nei cui limiti e modi si esercita, come stabilisce l'art. 1, comma 2°, della Carta, la sovranità popolare in tutte le sue forme, dirette e indirette.

2. Di ciò si dovrà pur tener conto per orientarsi nell'antica disputa, sul punto se la Corte sia più assimilabile ad un organo legislativo – una sorta di terza istanza legislativa, sempre meno solo negativa, dato lo strumentario di cui si è dotata – ovvero ad un organo di giurisdizione: poiché è nella essenza di un organo legislativo l'essere espressione del principio di legittimazione proprio del potere politico, e dunque del principio democratico rappresentativo; mentre è nell'essenza di un organo di controllo giurisdizionale l'essere espressione di un diverso principio di legittimazione, legato al parametro precostituito di cui esso si avvale (nel nostro caso la Costituzione), e non ad un originario potere di scelta o di indirizzo.

E se ne dovrà tenere conto anche nel valutare i modi in cui si esplicano le funzioni della Corte: modi pur sempre legati a forme processuali, che comportano tra l'altro assenza del potere di scegliere gli argomenti di cui occuparsi, limitata discrezionalità nella scelta dei tempi per la decisione, assenza di libera disponibilità degli effetti delle proprie decisioni: oltre che, naturalmente, vincolo del con-

tenuto delle decisioni – attraverso l'obbligo di motivazione – a parametri costituzionali precostituiti, anche se insindacabilmente interpretati.

Non si tratta, certo, di negare in modo assoluto il fondamento delle tesi che sottolineano le particolarità della giurisdizione costituzionale, in rapporto alla particolarità del parametro che essa impiega, e la conseguente ampiezza dei margini entro i quali la Corte può motivatamente orientare le proprie decisioni. Ma si tratta di ribadire il *proprium* essenziale anche di questa giurisdizione, dimenticando il quale si perde di vista il fondamento stesso della sua legittimazione.

3. Se oggi c'è bisogno – come mi pare – di ribadire questi elementari rilievi, è perché si affacciano forme di contestazione della Corte non basate affatto sul tradizionale timore di forme più o meno larvate di «Governo dei giudici» (e cioè di esorbitanza del giudice costituzionale nel campo riservato alle scelte politiche), ma che direttamente mettono in discussione la Corte e le sue decisioni sul terreno proprio degli indirizzi politici, dando quasi per scontato che la Corte, e i giudici che la compongono, siano «naturalmente» portatori di istanze politiche particolari, se non addirittura di specifici interessi di partito (così che, ad esempio, appare del tutto naturale – mentre dovrebbe essere considerato del tutto improprio – indicare i giudici della Corte accompagnandone il nome col riferimento ad una area politica di appartenenza).

Più in generale, non potrei ripetere oggi l'osservazione che ho avuto occasione di formulare circa quattro anni fa, in apertura di un breve saggio su «Corte costituzionale e forma di Governo»³, secondo cui la Corte sembrava godere di una sorta di immunità – quasi un'isola felice – nel clima di aspra contestazione e di vero disprezzo che già allora circondava le istituzioni repubblicane, e che già allora preoccupava giustamente molti. Oggi anche quella che appariva l'«isola» della Corte è battuta dai marosi della polemica politica.

4. Quali le cause di questo nuovo coinvolgimento, e di queste tendenze invero pericolose?

Una è di immediata evidenza, e risale alla sempre maggiore asprezza della lotta politica, che ha assunto, per così dire, un aspetto totalizzante. Nel nuovo sistema politico uscito dagli sconvolgimenti di questi ultimi anni sembrano venuti meno non solo antichi riferimenti comuni di consenso, ma ogni convenzione,

³ Cfr. *La riconquista dell'Italia*, a cura di F.L. CAVAZZA, Milano, 1993, 245.

ogni regola di correttezza e persino di galateo costituzionale. Un'unica cifra interpretativa sembra dominare ogni forma e ogni occasione di confronto, ogni luogo ove si svolge la vita delle istituzioni: quella della contrapposizione tra partiti in lotta tra loro senza esclusione di colpi, lotta amplificata ossessivamente dalle tecniche della comunicazione. In questo clima anche le istituzioni di garanzia, e dunque alla fine anche la Corte, rischiano di essere confuse nel mucchio, viste esclusivamente anch'esse come sedi di quella stessa contrapposizione.

Nessun'altra dialettica sembra avere cittadinanza se non quella delle parti in lotta sul terreno politico. Nessun'altra chiave di interpretazione si offre se non quella – brutalmente semplificatrice e per lo più ingannatrice – degli interessi e delle posizioni delle parti politiche che si confrontano nel paese.

5. Se si va oltre questo primo dato di immediata evidenza, si constata che affiorano oggi, nel Paese, contrasti di indirizzo politico e legislativo assai più netti e radicali che in passato, quando pure il sistema politico conosceva forze contrapposte sul terreno ideologico e dei fini ultimi, ma anche forme assai più larghe di consenso, e magari di appiattimento e di uniformità, nella pratica politica e legislativa quotidiana. In questo senso un ruolo gioca anche, come è noto, l'avvento di sistemi elettorali maggioritari. Si tratta di un dato che può essere, in una certa misura, positivo, se però si mantiene saldo il confine tra lotta politica e consenso sulle regole e i valori di fondo.

Di sicuro, comunque, il compito di un organo di garanzia come la Corte diviene, in questa situazione, più delicato: perché essa, istituzionalmente, non deve e non può prendere parte; ma, per converso, non può rinunciare – per timore di prendere parte – al suo compito di difesa della Costituzione, anche quando esso esiga di attestarsi su posizioni che possono, per avventura, piacere o dispiacere all'una o all'altra delle parti in contrasto.

Nessun dovere di neutralità politica, e nessun criterio di bilanciamento (che può attenere per la Corte solo ai valori costituzionali) può indurre l'organo di giustizia costituzionale ad assumere impropri ruoli di mediazione o posizioni di equidistanza, quando sono in gioco i principi che essa è chiamata a salvaguardare.

Tanto meno la Corte – quando le decisioni che essa è chiamata a prendere toccano gli strumenti dell'attività di Governo in senso largo, e così per esempio il sistema della fonti – può farsi condizionare dal timore di nuocere, nell'immediato, a questo o a quello degli interessi politici contingentemente coinvolti.

6. Fin qui, si potrebbe dire, nulla che vada oltre la natura del compito proprio della Corte (pur se per avventura reso in concreto più delicato), di pronunciarsi

sulle questioni costituzionali senza farsi condizionare dagli interessi delle parti politiche in campo.

Ma c'è oggi un altro fattore, più profondo, di difficoltà e di crisi.

Se le contrapposizioni politiche investono la stessa Costituzione, magari anche sotto veste di istanze di riforma, ma intanto nella forma di dissenso sulla portata o sulla stessa validità o attualità di principi o di regole costituzionali, vengono messi in discussione non più gli esiti dell'attività della Corte, ma i parametri cui essa si ispira.

Se viene meno o si attenua il consenso sulla Costituzione, non può non risentirne il ruolo della Corte, la cui legittimazione è ancorata alla tenuta del quadro costituzionale e del consenso di fondo che lo sorregge.

Certo, il quadro costituzionale cui la Corte riferisce le sue decisioni non è qualcosa di statico e di atemporale. Proprio la giurisprudenza dei giudici costituzionali è uno degli strumenti più significativi attraverso cui quel quadro continuamente si arricchisce e si evolve.

E certo la Corte non può essere cieca e sorda a ciò che nel contesto sociale muta, suggerendo o imponendo talora anche nuove o aggiornate letture delle norme costituzionali. Nel campo poi del funzionamento della forma di Governo in senso stretto – sulla quale del resto le norme costituzionali dicono relativamente poco, ampio essendo lo spazio coperto dalle convenzioni e dalla prassi – occorre comunque evitare di attribuire alle prassi del passato, anche risalenti, valore di cristallizzazione delle regole costituzionali, specie nel momento in cui sono cambiati o stanno cambiando, anche radicalmente, i presupposti di fatto e il contesto in cui quelle prassi si erano formate.

La Corte deve difendere la Costituzione, non necessariamente tutti i modi concreti in cui essa è stata, anche per lungo tempo, applicata. Da questo punto di vista sarebbe erroneo, a mio giudizio, attribuire alla Corte un ruolo necessariamente «conservatore».

In passato, è stato notato, la Corte ha potuto e saputo svolgere, talvolta, anche un ruolo attivo e propulsivo dell'ordinamento attraverso l'integrazione dei valori costituzionali in un corpo legislativo per molti versi arretrato e carente rispetto ad essi, e anche attraverso un ruolo di supplenza rispetto ad inerzie o ritardi del legislatore (soprattutto con quella che è stata chiamata la «grande supplenza» nell'opera di adeguamento costituzionale della legislazione anteriore⁴).

Ciò era reso possibile dall'operare della Corte a presidio e in nome di una Costituzione che era per molti versi, come fu detto da Enzo Cheli, «presbite»⁵, ed

⁴ Cfr. L. ELIA, *La Corte*, cit., 526.

⁵ Cfr. E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 61.

esigeva essa stessa innovazioni cui non sempre le istituzioni di Governo si mostravano in grado di provvedere, o di provvedere tempestivamente.

Neppure oggi questa opera può dirsi conclusa: basti pensare ai vasti settori legislativi rimasti ancora fermi a discipline risalenti e non coordinate con la Costituzione.

7. Ma oggi si affacciano sulla scena spinte tendenti a lasciarsi alle spalle o a contestare lo stesso quadro costituzionale, anche rovesciando su di esso – a mio avviso spesso indebitamente – l’attesa e l’onere di un rinnovamento che non si riesce a realizzare attraverso l’attività di Governo e legislativa ordinaria.

È allora in qualche modo inevitabile che la messa in discussione della Costituzione, realizzando di fatto una sottrazione di valore a ciò che la Corte è chiamata a difendere, rischi di appannare anche il ruolo della Corte stessa, che su questo terreno non può non essere, ovviamente, «conservatrice».

C’è il pericolo, in altri termini, che aspirazioni confuse e inappagate a processi di innovazione anche radicale nell’ordinamento rovescino sulla Costituzione e sulla Corte costituzionale attese e prospettive improprie, e alterino la stessa percezione della funzione della Corte, coinvolgendola indebitamente sul terreno del confronto politico contingente.

La visione di una Corte «partigiana», protagonista insieme ad altre istituzioni dello scontro politico, può essere il frutto avvelenato della perdita di consapevolezza del ruolo unificante, e di garanzia per tutti, proprio della Costituzione.

8. Questa fase richiede alla Corte stessa una grande attenzione alla natura e anche ai limiti della propria azione.

Forse andiamo verso una situazione in un certo senso opposta a quella che abbiamo vissuto in passato. Quando il sistema di Governo appariva prevalentemente caratterizzato da scarsa capacità innovativa, in un contesto per tanti versi statico, la valorizzazione delle istanze costituzionali ha potuto spesso costituire un elemento di progresso dell’ordinamento; e la Corte ha operato non di rado in questo senso.

Oggi si avverte per tanti aspetti – giustamente, a mio avviso – l’esigenza che il sistema di Governo manifesti maggiore capacità decisionale e realizzi le innovazioni necessarie e richieste, attraverso il confronto e l’attuazione degli indirizzi politici, messi in grado di esprimersi e di tradursi coerentemente in pratica. In questa prospettiva torna centrale l’esigenza di garantire il quadro costituzionale, che deve offrire argini sicuri idonei a contenere le novità, impedendo che esse si traducano in lesioni dei principi e dei beni fondamentali che la Costituzione, appunto, protegge.

Ciò conduce a far risaltare il ruolo della Corte come custode di quegli argini, più che come co-determinante degli indirizzi secondo cui evolve l'ordinamento. Un ruolo, quindi, più consono a quello di una istituzione giurisdizionale, che non a quello di co-legislatore o di super-legislatore.

9. Tale ruolo di garanzia richiede, ovviamente, che la Corte sappia, quando necessario, far valere con fermezza e rigore i limiti della Costituzione, che non può in alcun modo essere trattata come una sorta di «pagina bianca», suscettibile di essere riempita a piacimento secondo indirizzi e volontà politiche contingenti. Se è vero che la Costituzione «è ciò che la Corte dice che essa sia», la Corte non può nemmeno, però, far dire alla Costituzione ciò che vuole o ciò che corrisponde alle spinte del momento.

Ma un rinnovato ruolo di garanzia esige anche che non si indulga ad una visione, per così dire, «onnipervasiva» della Costituzione, secondo cui tutto o quasi tutto si troverebbe già, *in nuce*, in essa, onde non vi sarebbe in realtà quasi mai una vera discrezionalità del legislatore, ma solo una più o meno completa e corretta esplicitazione dei contenuti costituzionali ad opera del legislatore, con la successiva supervisione, quasi sullo stesso piano, anche se in seconda istanza, e con la disponibilità dell'ultima parola, della Corte costituzionale.

Lo sviluppo dell'ordinamento non può rappresentarsi tutto in chiave di coerente attuazione della Costituzione ovvero di deviazione da essa. Quanto più, infatti, si tende a riportare ogni scelta alla Costituzione, tanto più si finisce per coinvolgere e per così dire compromettere la Costituzione sul terreno delle contingenti e opinabili scelte legislative.

In tal modo la critica politica alla legge e il confronto tra indirizzi politici e legislativi contrastanti finiscono per tradursi rispettivamente in critica alla Costituzione e in contrasti fra visioni o interpretazioni costituzionali, indebolendo così il significato e il ruolo unificanti propri della Costituzione medesima.

10. Ciò che la Corte è chiamata a presidiare è piuttosto il rispetto dei limiti che il legislatore non può valicare. E quanto deve essere rigorosa la custodia di questi limiti, altrettanto deve essere rigoroso il rispetto degli spazi che spettano alla discrezionalità del legislatore, entro quei limiti.

La Corte non è chiamata a comporre interessi o a soddisfare anche legittime esigenze di intervento legislativo; i bilanciamenti che essa compie non sono e non possono essere semplici mediazioni tra interessi confliggenti, ma solo armonizzazione di ambiti di tutela costituzionale, quindi elementi del sistema di garanzie che la Costituzione offre.

In questa ottica la Corte è chiamata a compiere giudizi di compatibilità (o incompatibilità), con i limiti costituzionali, delle scelte operate dal legislatore, più che giudizi diretti di equilibrata composizione degli interessi.

Anche il giudizio di ragionevolezza – questo strumento così duttile e così pervasivo che caratterizza, come è noto, ampiamente la giurisprudenza della Corte – va declinato per lo più in negativo, come valutazione di *non irragionevolezza* della scelta legislativa (come tale da «assolvere») o viceversa di irrimediabile irragionevolezza, cioè di superamento dei limiti entro cui il legislatore poteva muoversi, con conseguente censura della legge.

Non quindi la sovrapposizione di una razionalità della Corte a quella del legislatore, ma un tracciare il confine, valicando il quale la razionalità del legislatore diviene irrazionalità, e contraddice la Costituzione.

In questo modo è chiaro che la Corte, censurando o assolvendo le leggi, non prende parte a favore o contro questo o quell'indirizzo politico, ma si limita a vigilare che non siano varcati, nei risultati del confronto politico, i limiti imposti al legislatore ordinario.

È in definitiva il modello, già descritto da Gustavo Zagrebelsky nella sua relazione al convegno fiorentino più volte ricordato, «della Corte non già mediatrice di interessi, ma propugnatrice di valori e principi d'insieme, nei quali la mediazione degli interessi deve restare compresa»⁶.

Questa concezione, a mio giudizio, va riaffermata tanto più, quanto maggiori sono oggi, per le ragioni dette, i rischi di incomprensione e di stravolgimento del ruolo della Corte. Basti pensare, con riferimento al diverso ambito del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, alla diffusa tentazione di valutare le pronunce della Corte in chiave di favore o di sfavore, di protezione o di disconoscimento, per questo o quell'interesse coinvolto nella disciplina oggetto dei quesiti, anziché come applicazione di criteri costituzionali attinenti esclusivamente alla configurazione, ai limiti e alle condizioni di utilizzo dell'istituto referendario come accolto nella Costituzione.

11. Concludo. Si è inaugurata, con la legge costituzionale di recente approvata sulla commissione «bicamerale», una nuova stagione di riflessione e di elaborazione in vista di impegnative riforme costituzionali; e in questo ambito sono state prospettate, da ultimo, anche riforme che toccano il tema della giustizia costituzionale.

Sia lecito esprimere l'auspicio che l'opera di riforma tenga fermo e rafforzi il

⁶ G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in *Corte costituzionale*, cit., 156.

ruolo proprio della Corte, come custode e garante dei diritti costituzionali, dei confini invalicabili della discrezionalità legislativa e degli equilibri costituzionali: non legislatore sostitutivo né arbitro di conflitti politici.

In questa chiave, a mio giudizio, l'attenzione andrebbe portata, prima e più che a problematiche revisioni dei delicati equilibri relativi alla composizione della Corte, da un lato alla possibile estensione dei meccanismi di accesso alla giustizia costituzionale da parte dei soggetti che lamentino lesioni dei loro diritti costituzionali, tenendo conto che, nella nostra realtà, spesso il deficit di garanzia dei diritti discende non tanto dalle leggi quanto da difetti o carenze nella loro concreta applicazione; dall'altro lato al tema più tecnico degli strumenti decisorii impiegabili dalla Corte e degli effetti delle sue pronunce.