

III

GIUSTIZIA COSTITUZIONALE E TRANSIZIONE ISTITUZIONALE

ENZO CHELI*

1. Quando si parla del rapporto tra giustizia costituzionale e forma di Governo, si parte dalla considerazione che gli organi di giustizia costituzionale, in particolare la Corte italiana come organo costituzionale, ha la possibilità di incidere sulla forma di Governo utilizzando due circuiti: il circuito Corte-legislatore e il circuito Corte-autorità giudiziaria.

Sappiamo che la Corte attiva il circuito con il potere legislativo in quanto giudice delle leggi, cioè in quanto giudice dotato, secondo il modello austriaco che è il modello prevalentemente seguito dai nostri costituenti, di un potere di annullamento generale della legge. Ma la Corte può anche attivare il circuito con il potere giudiziario in quanto giudice dei diritti, e qui la Corte si avvicina al modello anglosassone, modello nord-americano per intendersi, in quanto giudice dei diritti, dal momento che la Corte è chiamata a giudicare su questioni di costituzionalità che nascono in via incidentale – mi riferisco alla prima competenza, ma è quella fondamentale – nel corso di controversie concrete, cioè nel corso di giudizi pendenti davanti ai giudici. La Corte dunque, come giudice delle leggi, secondo il modello austriaco, ma anche come giudice dei diritti secondo il modello nord-americano. E la costruzione della Corte italiana è proprio una costruzione giocata un po' su questa ambivalenza di fondo, sul fatto di avere sia la funzione di giudice delle leggi, che quella di giudice di ultima istanza delle controversie concrete che nascono davanti ai giudici ordinari (ultima istanza sul piano dei giudizi di costituzionalità e non certo dei giudizi). Se poi si aggiunge quella che è la competenza della Corte nei conflitti costituzionali, nei conflitti tra i poteri, nei conflitti tra Stato e Regione, noi vediamo che la Corte, proprio per la sua

* Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

collocazione nel sistema ha la possibilità di riflettere la propria azione su tutti gli snodi fondamentali del funzionamento della forma di Governo.

Fatta questa premessa, bisogna anche dire che quando si parla del rapporto tra giustizia costituzionale e forma di Governo, cioè dell'incidenza del ruolo della Corte nello sviluppo della forma di Governo italiana, si possono intendere due cose diverse: in un senso più generale si può intendere il contributo che la Corte, con la stessa sua presenza nel sistema, con il fatto di esserci come organo costituzionale, dà alla dinamica della nostra forma di Governo; ma si può anche intendere, in un senso più restrittivo, il contributo che la Corte dà attraverso pronunce particolari allo sviluppo della forma di Governo in quanto queste pronunce mettono in gioco il sistema di relazione tra i poteri dello Stato e perciò il contributo che la Corte dà attraverso la sua concreta giurisprudenza. Per avere un quadro completo di quelle che sono le tendenze più recenti del nostro sistema di giustizia costituzionale in questo particolare campo, conviene tenere presente sia l'aspetto più generale, il ruolo della Corte per la sua posizione nel sistema, sia l'aspetto più specifico, ossia il ruolo della Corte per la sua concreta e particolare giurisprudenza su profili che investono la forma di Governo.

Se vogliamo centrare l'analisi su quelle che sono le tendenze più recenti che si sono manifestate in questo rapporto tra Corte e forma di Governo italiana, mi sembra che sia necessario assumere un punto di partenza temporale. Ed io indicherei questo punto di partenza negli anni '87/'89, che sono stati gli anni caratterizzati dallo sforzo organizzativo che la Corte operò per eliminare il proprio arretrato e per arrivare a tempi di decisione delle controversie costituzionali molto ridotti; tempi che prima di questo periodo coprivano l'arco di vari anni: tra la nascita della questione e la decisione della questione passavano mediamente due-tre anni e questo derivava dal fatto che la Corte era gravata da un numero notevolissimo di cause arretrate, un frangente a causa del processo Lockheed. Dopo questa svolta organizzativa della fine degli anni Ottanta, la Corte riuscì a stabilizzare i tempi di decisione delle proprie cause nell'arco, grosso modo, di sei mesi. Oggi, quindi, da quella vicenda relativa all'eliminazione dell'arretrato sono passati circa otto anni, e possiamo constatare che i tempi di decisione delle cause di controversie costituzionali si sono stabilizzati su questo arco temporale molto ristretto. Questa stabilizzazione del contenzioso costituzionale in un arco di tempo molto limitato si è potuta avere per due motivi: perché complessivamente le questioni di costituzionalità nell'arco dell'ultimo decennio non sono aumentate (le controversie hanno cambiato qualità ma sono quantitativamente stabili) e la Corte ha potuto poi, a sua volta, stabilizzare il lavoro con una produttività che ha attestato le pronunce della Corte, grosso modo, in cinquecento pronunce l'anno (si oscilla tra le quattrocentocinquanta-cinquecentocinquanta, ma la media delle pronunce della Corte è di cinquecento pronunce l'anno, che è una media che ser-

ve a tenere in equilibrio il rapporto tra l'ingresso delle questioni e le pronunce della Corte). Questa fase di smaltimento dell'arretrato da cui appunto prendiamo l'avvio per questa analisi, che si ebbe alla fine degli anni Ottanta, determinò, come la dottrina subito ebbe modo di rilevare e di sottolineare, una svolta nella storia del nostro sistema di giustizia costituzionale. Svolta che si venne subito a riflettere non soltanto sugli aspetti di riorganizzazione del lavoro della Corte ma anche sulla collocazione della Corte come organo costituzionale nel quadro della forma di Governo. E infatti fin da questa svolta della fine degli anni Ottanta, la dottrina – mi riferisco in particolare alle posizioni di Pizzorusso, di Romboli ma anche di tanti altri – mise subito in luce il valore essenziale del fattore temporale nelle pronunce di costituzionalità. E infatti è molto diverso, quando è in gioco una controversia costituzionale, decidere come si dice in tempo reale: cambia la qualità della giurisdizione costituzionale se la decisione avviene in tempo reale o se la decisione avviene in tempi lunghi. E questo la dottrina esattamente lo rivelò subito, e lo rivelò ponendo in luce che la decisione in tempi reali delle controversie di costituzionalità conduce inevitabilmente ad aumentare – riprendo un'espressione di Pizzorusso – il carattere politico del processo costituzionale a danno del suo carattere giurisdizionale.

Proprio la rapidità nelle pronunce, ove riferita ad un organo di giustizia costituzionale, è destinata inevitabilmente ad aumentare l'impatto dell'organo di giustizia costituzionale nelle dinamiche della forma di Governo e questo sia in rapporto al circuito Corte-legislatore/Corte-parlamento di cui si parlava prima, sia in rapporto al circuito Corte-autorità giudiziaria.

Ora se pensiamo a questa vicenda, essa non si presenta tanto come una svolta, ma come il completamento, il punto di approdo, il punto di sbocco naturale di un lungo processo storico che impegna tutto l'arco di trent'anni precedenti dall'inizio della vita del nostro sistema di giustizia costituzionale, 1956, fino al 1986. Questo trentennio è caratterizzato da una linea di sviluppo che, valutata nella prospettiva storica, porta a considerare quella che è stata qualificata una svolta in realtà il punto di arrivo naturale di un processo storico. Processo storico che è stato proprio caratterizzato, anche se con oscillazioni e passaggi diversi, da una costante di fondo, rappresentata dalla graduale espansione dei poteri di intervento della Corte nel sistema degli equilibri costituzionali.

2. Questo processo espansivo del ruolo della Corte costituzionale, della giustizia costituzionale nel sistema, non era che l'effetto del distacco graduale che nel corso di questo trentennio si era venuto a creare tra il modello di giustizia costituzionale tracciato dai nostri costituenti nel '46/'47 e quella che invece è stata la prassi di applicazione di questo modello. Questo scostamento tra il modello

originale e la prassi ha investito in particolare tre punti essenziali. Il primo punto è quello relativo all'oggetto del giudizio, che da giudizio sulle norme, sulle leggi, così come è previsto nel modello costituzionale, nel corso di quel trentennio si è sempre più trasformato – anche questo la dottrina lo ha rilevato di recente – da giudizio sulle norme, sulle leggi in giudizio sugli interessi, sui principi e sui valori da comparare attraverso la tecnica del bilanciamento. Un secondo punto di distacco riguarda l'estensione del sindacato, che, secondo il modello costituzionale, era un sindacato di stretta legittimità – art. 134, la Corte giudica della legittimità costituzionale, L. n. 87/1953 – escludendo che la Corte nelle sue pronunce potesse valutare l'esercizio del potere discrezionale da parte del legislatore e che però, nell'arco di questo trentennio, si è sempre più spostato in direzione del merito della legge: dalla stretta legittimità al merito della legge. In realtà, la Corte non ha mai affermato di avere un potere di controllo sul merito della legge; anzi, lo ha sempre escluso. E tuttavia, se si va a vedere come si è sviluppato, in particolar modo nell'ultimo decennio, lo scrutinio di ragionevolezza sulla legge, ci si accorge che la Corte ha oramai superato il confine della linea distintiva tra legittimità e merito, nel senso che ha scavalcato la linea della stretta legittimità per affrontare valutazioni che, attraverso il bilanciamento, la comparazione dei valori, si riflettono sulla ragionevolezza della legge, intesa anche come razionalità generale, e dunque in definitiva sul merito della legge, se non sul merito politico, certo sul merito costituzionale. Terzo punto di distacco: le tecniche di decisione. Anche qui, se si prende in considerazione il modello originario – art. 136 – si nota che tecniche di decisione erano incentrate su un'alternativa secca: o accoglimento con annullamento o rigetto. Se si guarda alla prassi sviluppatasi nel trentennio, ci si accorge che questa alternativa si è articolata in molte altre alternative: dall'accoglimento-rigetto siamo passati alle sentenze interpretative, alle manipolative, alla varia tipologia delle additive e sostitutive, fino ad arrivare alle categorie più recenti, che sono le additive di principio, nelle quali la Corte ha tentato di combinare meccanismi diversi per garantire l'immediatezza della pronuncia di accoglimento, diluendo nel tempo gli effetti della pronuncia, dando così al legislatore la possibilità di intervenire. Su questi punti essenziali (oggetto, estensione e tecniche di giudizio) si è avuto dunque un complesso, lungo sviluppo storico che ha portato sempre più ad allargare l'incidenza del ruolo della Corte nel sistema; e a modificare anche i caratteri originali del nostro sistema costituzionale. E questo spiega come la Corte, nelle poche occasioni che ha avuto di riflettere su se stessa, cioè sul proprio ruolo, non ha mai collocato la propria funzione nella sfera dei poteri giudiziari (si pensi alla sent. n. 13/1960, che è stata ripresa testualmente di recente nell'ord. n. 536/1995), escludendo di potere essere inclusa tra gli organi giudiziari ordinari o speciali, tanto profonde sono le differenze tra il compito affidato alla Corte, senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli

noti e storicamente consolidati, proprio degli organi giurisdizionali. Perciò fin dall'inizio dell'impianto del sistema di giustizia costituzionale, la Corte ebbe ben chiara la sua collocazione esterna al sistema, giudiziario e la sua collocazione, invece, come organo di controllo costituzionale, in una sfera che portava a inquadrare il suo ruolo negli equilibri costituzionali della forma di Governo.

3. Detto questo, credo che si debba riconoscere che, una volta conclusa la fase, diciamo così, eroica dello smaltimento dell'arretrato (una fase che mobilitò tutte le energie interne della Corte, anche se poi il risultato sulle singole sentenze incontrò molte critiche nella dottrina), una nuova fase nello sviluppo della giustizia costituzionale si sia andata manifestando a partire dall'inizio degli anni Novanta, in particolare dal 1992. Questa nuova fase è a mio giudizio ancora del tutto aperta e su questa fase la riflessione scientifica è appena cominciata. Ma è una fase, questa che si apre nel '90/'92, a mio avviso molto interessante proprio per il tema di cui stiamo parlando, cioè per il tema del rapporto Corte-forma di Governo, cioè per il tema dell'incidenza della giurisprudenza costituzionale sugli equilibri del nostro Governo parlamentare. Bisogna subito sottolineare che i fattori che stanno alla base di questa nuova fase sono ben diversi da quelli che avevano determinato la fase precedente segnata dall'azzeramento dell'arretrato. La fase dello smaltimento dell'arretrato era stata determinata tutta da fattori interni alla Corte, cioè da scelte organizzative che la Corte aveva fatto. Il *dominus* di questa svolta fu il Presidente di allora, Francesco Saia, che era un magistrato di Cassazione con notevolissime capacità organizzative, che riuscì a impostare una programmazione dei lavori così rigida che in due anni consentì di eliminare diecimila casi. Il significato della svolta era legato ad una convinzione precisa: la giustizia costituzionale sopravvive se le decisioni arrivano in tempo reale. Viceversa la nuova fase che si sta oggi delineando, dopo gli anni Novanta, mi sembra sia tutta caratterizzata dalla spinta di fattori esterni alla Corte, sia cioè il riflesso del mutamento del quadro politico che a partire dal 1992 si è cominciato a delineare in Italia. Mutamento che, come sappiamo è iniziato nel corso dell'XI Legislatura, appunto '92/'93, ha trovato alimento da una serie di fenomeni che vanno dal movimento referendario, all'azione della magistratura penale, alla pressione dei mass-media. Mutamento che è sfociato prima nel crollo del vecchio sistema dei partiti, poi, nel 1993, nell'abbandono della proporzionale, poi nella nascita di un nuovo ventaglio di schieramenti politici che ancora non si sono ben consolidati. Queste vicende, con l'inizio della XII Legislatura, '94, e poi con la XIII Legislatura, quella in corso, hanno condotto a delineare nel nostro paese un primo ma ancora molto incompleto abbozzo di democrazia maggioritaria e hanno contribuito a fare emergere una forte domanda di riforme relative all'assetto costitu-

zionale, sia con riferimento alla forma di Governo, sia con riferimento alla forma di Stato. È la vicenda di questi mesi cui stiamo assistendo. Si è così aperta a partire dall'XI Legislatura quella fase che la dottrina ha qualificato *transitoria*. Fase che ormai si prolunga, nonostante la qualifica di *transitoria*, da cinque anni e che appare ancora lontana dal suo punto di arrivo. Lo stesso lavoro della Bicamerale, che nell'opinione pubblica è considerato come la riforma della Costituzione, non è che una fase preparatoria che poi dovrà essere discussa nelle due Assemblee. È chiaro che in una fase di questo tipo, di transizione, caratterizzata dalla mobilità del quadro politico e del quadro istituzionale, la Corte non poteva rimanere estranea alla vicenda.

4. Ma come ha reagito la Corte davanti alla novità degli eventi che hanno investito il nostro paese a partire dal 1992? Come si è adeguata a questa nuova fase della nostra storia istituzionale? Qui si apre uno dei problemi più nuovi e affascinanti che investono la riflessione sui sistemi di giustizia costituzionale, cioè il problema del ruolo che può spettare ad un organo di garanzia costituzionale, qual'è una Corte costituzionale, in una fase di transizione politica che abbia in prospettiva radicali mutamenti costituzionali. Qual'è il ruolo di una Corte in una fase di questo tipo? Per quanto riguarda l'esperienza italiana, mi sembra che ci sia un primo dato da rilevare, un dato che è emerso con particolare chiarezza. Sul piano della giustizia costituzionale, gli anni più recenti hanno fatto registrare un ampliamento sia quantitativo che qualitativo nell'esercizio delle competenze della Corte a più alto tasso di politicità, cioè le competenze connesse ai conflitti tra i poteri dello Stato e le competenze connesse ai giudizi di ammissibilità sui referendum. Di conseguenza si è manifestata una tendenza verso l'accentuazione di un ruolo arbitrale, di un ruolo di mediazione della Corte nel conflitto politico. Quando la Corte giudica dei conflitti tra i poteri dello Stato o giudica dell'ammissibilità dei referendum accentua la sua funzione mediatrice nei conflitti politici. Vediamo l'area dei conflitti tra i poteri dello Stato. Qualcuno, in dottrina ha parlato di questa fase recente come della stagione dei conflitti. E questo per la quantità e la natura delle controversie che negli ultimi anni hanno attivato questa particolare competenza della Corte costituzionale. Una competenza che, bisogna ricordare, in passato era stata esercitata solo molto raramente e in controversie nel complesso abbastanza marginali rispetto al funzionamento della forma di Governo. Negli ultimi cinque anni, invece, i conflitti hanno investito tutti gli snodi essenziali del nostro Governo parlamentare, principalmente quelli connessi all'area dell'immunità parlamentare e al sistema di rapporti tra Parlamento e Magistratura. La spiegazione di questo fenomeno, mi pare abbastanza chiara: nelle fasi di transizione, si attenua l'autorevolezza delle sedi politiche e si attenua, di

conseguenza, la capacità di mediazione delle sedi politiche per l'incertezza del quadro; mentre l'incertezza del quadro costituzionale tende ad aumentare la conflittualità tra gli organi costituzionali. Conflitti che prima venivano risolti attraverso mediazioni politiche, oggi più difficili, finiscono per approdare sul banco della Corte. E questo spiega il trasferimento della conflittualità politica nella sfera della giustizia costituzionale. La Corte di conseguenza è stata investita da una massa consistente di domande di arbitraggio. Domande di arbitraggio che hanno posto in gioco la definizione di crinali piuttosto sottili tra i vari poteri ed in particolare la definizione del crinale tra autonomia politica delle Camere e principio di legalità. E qui mi riferisco in particolare ai conflitti promossi nel '93 dalla Procura di Milano in materia di immunità fino alla recente sent. n. 379/1996 sul conflitto che la Camera dei deputati ha sollevato nei confronti del Tribunale di Roma, in ordine ai procedimenti per falso nei confronti dei parlamentari cosiddetti «pianisti», quelli cioè che votano per gli altri. Questi casi vent'anni fa impensabili, sono affiorati oggi alla giustizia costituzionale perché è cambiato il quadro, è aumentata la conflittualità in conseguenza dell'indebolimento dei parametri costituzionali.

Una vicenda analoga a quella dei conflitti si è sviluppata sulla materia dei referendum. Anche questa è storia di questi giorni. Si è assistito ad un'espansione massiccia dello strumento referendario: dal '93 al '97, cioè negli ultimi quattro anni, si sono concentrate all'esame della Corte 65 domande referendarie, che credo siano quasi i due terzi delle domande complessive da quando è nato l'istituto referendario. E questa espansione quantitativa dello strumento referendario ha fatto anche registrare mutamenti qualitativi di questo strumento: si pensi ai referendum manipolativi che si affermano dopo il 1991, dopo i referendum elettorali; si pensi ai cosiddetti referendum multipli o «a grappolo», che hanno caratterizzato le ultime domande referendarie. Questo fenomeno ha indotto sempre più la Corte a uscire nelle sue pronunce di ammissibilità, dai confini dell'art. 75 e anche dai confini aggiuntivi che essa si era data nel 1978 con la sent. n. 16. E ciò perché questi confini non servivano più a dare risposte alla novità del fenomeno sia in termini di quantità che in termini di qualità. Uscendo da questi confini, la Corte ha sempre più imboccato la linea di un libero bilanciamento tra l'interesse dei promotori del referendum e l'interesse del corpo elettorale ad esprimere una scelta libera e consapevole. Alla fine la Corte si è trovata sola senza avere più alle spalle una norma costituzionale da applicare, sola in un bilanciamento tra due interessi. In tutte le pronunce, specialmente nelle ultimissime, queste ultime trenta di quest'anno, si ricorre continuamente al bilanciamento tra questi opposti interessi; Anche questa vicenda segnala dunque, un'accentuazione della funzione arbitrale della Corte. Basti pensare, in particolare, proprio alla vicenda dei referendum elettorali che inizia con la sent. n. 47/1991 e poi conduce alla svolta della

scelta del maggioritario nel 1993. Ma, a parte questo settore, nel quale è più evidente l'aumento del ruolo arbitrale della giustizia costituzionale, esistono anche altri settori nei quali la Corte ha giocato, in questi anni, un ruolo analogo. Ciò è accaduto, in primo luogo, nelle controversie che hanno messo in gioco la definizione dello stato sociale, quindi dimensioni della spesa pubblica. Per anni la Corte si era attestata nella difesa rigorosa del principio di eguaglianza, prescindendo dai costi delle sentenze. Era uno dei punti fermi della sua giurisprudenza, che nasceva dalla cultura prevalentemente giurisdizionale che ha dominato in certe fasi all'interno della Corte. Una linea di difesa rigorosa dello stato sociale, attraverso l'applicazione del principio di eguaglianza prescindendo dalle valutazioni relative alla consistenza delle spese aggiuntive che le sue sentenze determinano. Ma, negli ultimissimi anni, anche su questo versante si registra una svolta. Specialmente dopo la sent. n. 240/1994, quella sull'integrazione dei minimi pensionistici che ha determinato un riflesso di alcune migliaia di miliardi nel bilancio dell'INPS, nel bilancio dello Stato e in seguito alle polemiche che ne sono seguite si è avvertito un mutamento di atteggiamento della Corte, nel senso di una maggiore sensibilità alle esigenze di equilibrio finanziario dello Stato. La valutazione di queste esigenze aveva già portato in precedenza la Corte a tentare, a sperimentare, alcuni strumenti decisionali che avrebbero potuto attenuare l'impatto sulla spesa pubblica delle proprie pronunce: ad esempio, le sentenze di illegittimità sopravvenuta sono un espediente che la Corte ha introdotto per bloccare la retroattività delle sentenze e limitare i costi delle sentenze. Quando si dice che una legge è incostituzionale, ma è diventata incostituzionale solo a partire da una certa data, si fanno salvi gli effetti precedenti a quella data e i costi della sentenza si limitano a un periodo più ristretto. Ma, di recente, proprio in questo mutamento di quadro e di sensibilità della Corte rispetto alla spesa pubblica, è nata una categoria di sentenze, quelle cui accennavo all'inizio, di grandissimo rilievo anche dal punto di vista della costruzione processualistica, appunto le cosiddette sentenze additive di principio. Con queste sentenze la Corte introduce una norma che può determinare dei costi, perché esse normalmente, in nome del principio di eguaglianza, estendono un trattamento privilegiato ad un'altra categoria, oppure eliminano una restrizione ingiustificata a un diritto sociale – la materia pensionistica – per allargare ed espandere questo diritto. Però, nel momento in cui la Corte fa la sentenza additiva, essa si preoccupa anche che la sua pronuncia non sia auto-applicativa: additiva sì ma non auto-applicativa. La Corte si preoccupa cioè del fatto che dalla sua pronuncia non debba derivare immediatamente un'incidenza sul bilancio pubblico. E infatti esse rinviando l'applicazione concreta di questa norma nuova al legislatore limitandosi a dare dei criteri direttivi. Il caso classico di questo tipo di sentenza, che a mio parere rappresenta l'innovazione più importante introdotta negli ultimi anni nella giustizia costituzionale italiana,

è la sent. n. 243/1993, in tema di calcolo dell'indennità integrativa speciale nella buonuscita delle pensioni: si tratta di una sentenza di accoglimento, ma che rinvia al legislatore i tempi e i modi per l'attuazione delle conseguenze finanziarie che essa produce. Con questa tecnica la Corte ha naturalmente forzato il limite dell'art. 136, che non dà alla Corte la possibilità di graduare nel tempo gli effetti delle proprie pronunce e si è molto avvicinata al modello tedesco delle pronunce di mera incompatibilità, i cui effetti vengono poi rinviati alle scelte concrete del legislatore. È chiaro che quando la Corte adotta pronunce di questo tipo rinuncia ad applicare automaticamente l'art. 3, ma tende a bilanciare l'art. 3 con l'art. 81. E questo è un fatto nuovo che accentua il ruolo arbitrario della Corte che, in questa materia, significa bilanciamento tra interesse all'equilibrio finanziario, da un lato, e protezione delle categorie sociali interessate alla spesa pubblica, dall'altro. Collegata a questa nuova tendenza giurisprudenziale è l'istituzione all'interno della Corte di un ufficio di valutazione delle sentenze. Se questa decisione fosse stata proposta dieci anni fa avrebbe suscitato reazioni violentissime; il solo fatto che un giudice costituzionale potesse conoscere il costo delle proprie pronunce veniva giudicato un elemento di condizionamento della sua libertà di decisione; Oggi, non solo nei fascicoli dei giudici ci sono delle tabelline che vengono dalla ragioneria dello Stato o dal Parlamento, che contengono delle proiezioni sull'eventuale costo della sentenza, dando tutte le variabili, ma addirittura la Corte ha istituito un proprio ufficio per questo tipo di valutazione. È una svolta organizzativa che apparentemente sembra modesta ma che dà il senso del mutamento della qualità del tipo di giustizia costituzionale. E, sempre su questo terreno della tendenza verso un ruolo arbitrario, è interessante anche la vicenda che si è svolta dopo il 1990, in ordine al nuovo codice di procedura penale. E noto anche questo Codice, appena entrato in vigore e prima che i vari istituti del nuovo processo si potessero consolidare nel cosiddetto diritto vivente, fu fortemente contestato dalle categorie professionali, dai magistrati penali, dagli avvocati penali e anche dagli imputati. La Corte fu così investita da una massa consistente di questioni; per tre o quattro anni il lavoro preminente della Corte attiene proprio al nuovo codice di procedura penale. La Corte si è trovata di fronte a questa difficoltà: mentre il nuovo codice rispondeva a un disegno organico di riforma, a principi fortemente innovativi, mutuati in parte da ordinamenti stranieri come quello anglosassone, le questioni di cui la Corte veniva investita erano, invece, tutte questioni di dettaglio, che non le consentivano di considerare il quadro complessivo della riforma. Ciò ha spinto in un primo momento la Corte ad assumere una funzione attendista: si puntò a decidere non singole questioni, ma un certo numero di questioni insieme per avere chiaro il significato complessivo che tali questioni avevano. Tuttavia, si capì subito che questa strada non era percorribile perché le questioni penali hanno una loro incomponibile urgenza. La cor-

te, perciò, si è trovata, sotto la spinta dell'urgenza del processo penale, a dover dare risposte su punti particolari e si è così di nuovo trovata a svolgere un'azione di bilanciamento che invece avrebbe dovuto svolgere il legislatore dinnanzi alla prova pratica delle nuove regole processuali. La Corte, cioè, ha dovuto, da un lato, dare una risposta alle domande specifiche che i magistrati penali le ponevano, dall'altro ha dovuto considerare quelle che erano le finalità di fondo della riforma per evitare nei limiti del possibile di comprometterle. Quale sia stato il risultato di questo bilanciamento è difficile dire. Alcuni penalisti sostengono che la Corte ha completamente stravolto il disegno del nuovo processo penale, altri sostengono che la Corte ha fatto ciò che poteva fare di fronte ad alcuni elementi, presenti nel nuovo processo, che si discostavano troppo dalla tradizione processuale italiana. Ma, al di là di queste considerazioni, resta il fatto che, anche in questa vicenda, la Corte ha svolto un ruolo arbitrato tra gli interessi promossi dal legislatore con questo disegno organico di riforma e gli interessi contrapposti degli operatori di giustizia che si opponevano alle linee di fondo di questa riforma. In pratica, la Corte ha proceduto ad un graduale, progressivo adeguamento normativo del nuovo codice, sostituendosi in ciò al legislatore.

5. Al di là di questi che sono stati gli indirizzi generali, seguiti dalla Corte, vorrei richiamare alcune altre pronunce significative, che hanno direttamente inciso, negli ultimi anni, sulla forma di Governo. Una di queste pronunce è la n. 360/1996 che, nel censurare la pratica della reiterazione dei decreti legge, si è appellata agli equilibri fondamentali della forma di Governo. Una seconda pronuncia è la n. 379/1996, cui ho già accennato, la quale, in tema di immunità parlamentari, ha cercato di definire in termini generali la posizione delle Camere nei confronti del potere giurisdizionale richiamando l'equilibrio razionale e misura tra le istanze dello stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (universalità della legge, rimozione di ogni privilegio, obbligatorietà dell'azione penale, diritto di difesa, ecc.), e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare, sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà. Anche qui perciò bilanciamento tra principi di legalità e esigenza di conservare una sfera di autonomia alle sedi dell'esercizio del potere politico. Ma tra queste pronunce che hanno inciso direttamente sulla forma di Governo la più importante in assoluto è la sent. n. 7/1997, quella che ha risolto il famoso «caso Mancuso», cioè il conflitto sollevato dal ministro Mancuso contro la sfiducia individuale votata dal Senato e contro la conseguente procedura di rimozione dall'incarico, attivata dal Capo dello Stato. L'interesse di questa pronuncia, al di là dell'evidente interesse politico, dal punto di vista proprio dell'analisi costituzionale, sta nel fatto

che in essa sono stati richiamati alcuni principi di carattere generale relativi all'impianto del nostro Governo parlamentare. È la prima volta, nella sua storia, che la Corte ha dato una definizione organica della nostra forma di Governo. Una definizione costruita sulla base di un'interpretazione ma anche di un'integrazione della disciplina tracciata negli artt. 92, 93, 94 e 95 Cost. Quali sono i passaggi essenziali di questa sentenza? La Corte muove, prima di tutto, da una visione che è storica, non dogmatica, del nostro Governo parlamentare, il cui disegno, tracciato appunto nel titolo secondo della seconda parte della Costituzione, è stato, secondo la Corte, integrato e completato attraverso i regolamenti parlamentari e le prassi applicative che hanno assunto la forma – testualmente dice la Corte – di vere e proprie «consuetudini costituzionali». In secondo luogo la Corte rileva come, nel quadro di questo modello parlamentare, la relazione tra Parlamento e Governo si snodi secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità, collegiale e individuale, e là dove esiste responsabilità non può non esistere rapporto fiduciario. Perciò il nucleo centrale di questa pronuncia è in questo raccordo: indirizzo=responsabilità - responsabilità=fiducia. E se l'attività del Governo è ispirata al principio di collegialità – dice la Corte – l'attività del singolo ministro deve raccordarsi all'unitario obiettivo della realizzazione dell'indirizzo politico, a determinare il quale concorrono Parlamento e Governo. Quando questo raccordo viene a cessare – dice sempre la Corte – l'ordinamento prevede strumenti di risoluzione politica del conflitto a disposizione tanto dell'Esecutivo attraverso le dimissioni dell'intero Governo ovvero del singolo ministro, quanto del Parlamento attraverso la sfiducia atta ad investire, a seconda dei casi, il Governo nella sua collegialità, ovvero il singolo ministro, per la responsabilità politica che deriva dall'esercizio dei poteri spettanti.

Da qui la Corte trae la conseguenza dell'ammissibilità della sfiducia individuale, come istituto – è questa forse la connotazione più interessante della sentenza – destinato non a indebolire ma a rafforzare la collegialità dell'Esecutivo, attraverso la sanzione dei comportamenti di un singolo ministro che mettano a repentaglio l'unità dell'indirizzo politico governativo. Alla sfiducia individuale – dice la Corte – devono conseguire le dimissioni del ministro come atto dovuto e, nel caso di mancate dimissioni, nasce la legittimazione del Capo dello Stato a procedere alla sostituzione del ministro non ottemperante alla sfiducia individuale ricevuta.

Da questa pronuncia mi sembra emerga, in termini molto chiari, la visione che la Corte ha del Governo parlamentare, della nostra forma di Governo parlamentare. Una visione che non è limitata ai rapporti endo-governativi, ossia ai rapporti Consiglio dei ministri/Presidente/ministri, ma che coinvolge l'intero sistema di relazione tra Parlamento, Governo e Capo dello Stato e che appare incentrata sul principio di omogeneità e unitarietà dell'indirizzo politico. Insomma questo è l'asse portante della pronuncia: unitarietà e omogeneità dell'indirizzo politico,

forma di Governo come risultante degli equilibri non solo interni al Governo, ma anche degli equilibri tra i vari organi costituzionali. Una visione, quindi, che in realtà ricalca il modello classico del Governo parlamentare, di matrice anglosassone, ma che non appare «pietrificata», bensì ispirata a un principio di flessibilità, grazie al quale si lasciano larghi spazi alle fonti integrative del testo costituzionale e cioè ai regolamenti parlamentari, nonché all'evoluzione della prassi. Mi pare che questa pronuncia sia molto interessante perché mette in luce proprio la filosofia di fondo che ispira la Corte, al di là del caso deciso, in questa particolare fase della storia del nostro paese. Si tratta, infatti, di una sentenza che aiuta molto a chiarire l'interrogativo che ci si poneva all'inizio in ordine al ruolo che la Corte svolge nell'attuale fase di transizione. La filosofia che emerge da questa sentenza si ispira ad una difesa rigorosa dell'impianto costituzionale come oggi è, ma appare anche aperta a interpretazioni evolutive del modello. Interpretazioni evolutive del modello costituzionale che possono attenuarne la rigidità, e i conseguenti rischi di rottura derivanti dalle tensioni che il sistema politico sta sviluppando in questa fase. Tornando allora alla domanda che ponevo all'inizio: che ruolo può essere riconosciuto oggi a una Corte costituzionale in questa particolare fase di transizione istituzionale? Quale fisionomia, cioè, può assumere un organo come la Corte nel momento in cui si determina una fase transitoria che appunto incide sul funzionamento della forma di Governo? Per poter rispondere a questa domanda bisogna fare una riflessione sui caratteri della fase che stiamo attraversando. Mi sembra che essa sia caratterizzata da due elementi fondamentali: un primo elemento è dato dalla forte destrutturazione del sistema politico, conseguente alla crisi di un impianto di partiti che aveva retto il paese per quarant'anni; un secondo elemento è dato dalla crescente fluidificazione del disegno costituzionale, nella parte relativa all'organizzazione dei poteri. Tutto questo ha creato una situazione in cui, ormai come è stato detto più volte, i vecchi equilibri sono saltati, mentre i nuovi equilibri non si sono ancora formati. La riforma elettorale del 1993 avrebbe dovuto orientare gli sviluppi del sistema politico verso una democrazia maggioritaria fondata sull'alternanza, ma oggi ci si rende sempre più conto che è molto difficile far funzionare un sistema maggioritario senza che ci sia una maggioranza coesa e omogenea. Abbiamo, dunque, un sistema maggioritario, ma non abbiamo ancora i presupposti per il funzionamento del sistema maggioritario. Nel frattempo, però, la nostra forma di Governo, nel suo funzionamento, si è profondamente modificata, sia pure a Costituzione invariata: si pensi, da un lato, al crescente depotenziamento degli organi di indirizzo, del Parlamento e del Governo, che la riforma maggioritaria voleva invece valorizzare; dall'altro lato, invece, al progressivo accrescimento del peso degli apparati di garanzia (del Capo dello Stato, in primo luogo, della Magistratura, in secondo luogo); organi di garanzia che il vuoto nei poteri di indirizzo ha incentivato sempre

di più all'esercizio di poteri attivi. In questo quadro, nel quale si assiste ad uno spostamento dei pesi costituzionali dagli apparati di indirizzo agli apparati di garanzia, come si colloca l'organo di giustizia costituzionale? Quello che si può rilevare è che negli ultimi anni, certamente, per la Corte costituzionale sono molto aumentate le occasioni per ampliare il proprio ruolo. La Corte aveva già nei trent'anni precedenti, manifestato una tendenza espansiva svolgendo un ruolo di supplenza nei confronti degli organi di indirizzo. Se la Corte avesse sfruttato le occasioni che la transizione le offriva per un ulteriore sviluppo di questo ruolo avremmo potuto registrare semplicemente la continuità di un processo espansivo che segna tutta la storia della giustizia costituzionale. Ma mi pare che le vicende recenti – è questo il punto che va sottolineato – non hanno solo aumentato le occasioni per l'ampliamento di un ruolo «politico» della Corte, ma hanno fatto anche notevolmente aumentare, forse più che per gli altri organi di garanzia, i rischi di una delegittimazione.

Tutto questo può spiegare la cautela che sembra prevalere nei comportamenti più recenti del nostro organo di giustizia costituzionale. Una cautela che sembra orientare il ruolo attuale della Corte sul piano della tutela rigorosa dei limiti connessi al processo di revisione costituzionale, così da garantire la «transizione» senza rotture del quadro costituzionale.