

VI
CORTE COSTITUZIONALE E SVILUPPI
DELLA FORMA DI GOVERNO:
IL CONFLITTO TRA POTERI E
IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM

VALERIO ONIDA *

1. Non vi parlerò delle proposte della Bicamerale sia perché se ne è parlato molto, sia perché obiettivamente a questo punto sarebbe come farvi fare un po' di archeologia giuridica, visto che tali proposte al momento almeno appaiono accantonate. Farò invece qualche brevissima riflessione sul ruolo che la nostra Corte costituzionale ha avuto nello sviluppo della forma di Governo.

Parlando di Corte costituzionale e forma di Governo, si possono assumere due accezioni. Una più ampia e generica, che significa semplicemente parlare del ruolo della Corte costituzionale nel sistema, ossia come organo deputato al sindacato di costituzionalità degli atti legislativi, alla risoluzione dei conflitti fra poteri, alla risoluzione dei conflitti fra Stato e Regione, al controllo di ammissibilità del referendum. Una più ristretta e più specifica, se ci vogliamo riferire al problema del come e quanto e quando la Corte costituzionale, nell'esercizio delle sue varie attribuzioni, intervenga o influisca su problemi, su scelte che possiamo definire politicamente rilevanti. È chiaro che non sono due approcci tra cui si possa fare un taglio netto, perché il confine tra il politicamente rilevante e il non politicamente rilevante è un confine molto relativo, molto soggettivo. Così ci sono, è evidente, dei casi che appaiono di mera applicazione o d'interpretazione della legge, ma che talvolta possono assumere (poniamo per esempio certe interpretazioni in materia di legislazione previdenziale) effetti politici rilevanti, perché comportano delle conseguenze di ordine finanziario. Se dovessimo adottare la prima accezione,

* Giudice della Corte costituzionale.

quella più ampia e generica, dovremmo, per così dire, impostare sistematicamente l'illustrazione dei vari aspetti delle attribuzioni della Corte, di come si collocano nel sistema complessivo. Ma può essere più produttivo adottare l'altra, quella più ristretta, che richiede un esame più storico-concreto che non istituzionale. Per vedere, appunto, quando e per quali ragioni in definitiva alla Corte accada di intervenire per dirimere, o talvolta per alimentare, conflitti politico-istituzionali.

2. Se si pensa a questa prospettiva più ristretta del tema e all'esperienza concreta della Corte costituzionale italiana, le prime cose che vengono in mente sono pronunce o interventi della Corte nell'esercizio di alcune delle sue competenze per così dire secondarie. Mi vengono in mente alcuni episodi della giurisprudenza costituzionale in tema di conflitti fra poteri, e il ruolo assunto dalla Corte, ben noto, nel giudizio di ammissibilità dei referendum. Per quanto riguarda i conflitti fra poteri, potrei elencare un po' alla rinfusa il conflitto tra il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministro della Giustizia in tema di nomina dei capi degli Uffici giudiziari; il conflitto tra la Procura di Milano e le Camere, prima della Riforma del '68, in tema di autorizzazione a procedere; il conflitto sul caso Mancuso; il conflitto che ha portato al mutamento di una disposizione di un decreto legge in tema di pubblicità televisiva in occasione della propaganda referendaria; i conflitti numerosi, e purtroppo ancora numerosi all'orizzonte, sull'applicazione dell'art. 68, c. 1, Cost.

Probabilmente ne ho dimenticati, ma come vedete non è che siano moltissimi, e per lo più direi sono concentrati negli ultimi anni, negli ultimi dieci anni. Il tema dell'art. 68, c. 1, probabilmente è un tema anche del futuro, ma rappresenta a mio parere più un'anomalia, forse il frutto di alcune scelte giurisprudenziali opinabili, che non un dato fisiologico del sistema. Ciò che si può riassuntivamente osservare è che indubbiamente si è assistito ad una tendenza espansiva del conflitto, non solo per il maggiore ricorso a questo strumento (il che può anche essere legato non ad una fisiologia, ma piuttosto ad una patologia dell'ordinamento costituzionale nell'ultimo periodo), ma anche per l'atteggiamento della Corte che ha teso a dare al conflitto di attribuzione fra poteri una funzione di valvola di chiusura nell'ordinamento e quindi ad adottarne un'interpretazione estensiva per quanto riguarda i requisiti, i presupposti soggettivi e oggettivi, proprio per non lasciare scoperte da tutela di tipo giurisdizionale controversie che altrimenti non avrebbero un giudice.

Questa direi che è un po', se vogliamo, la filosofia che sta alla base della giurisprudenza della Corte in tema di conflitti di attribuzione fra poteri. Una giurisprudenza, peraltro, nata da un episodio se volete minore, perché la sentenza con cui la Corte estese il concetto di "potere" dello Stato, quale parte in un conflitto,

ai comitati promotori dei referendum nacque non su una grande controversia, ma su un dettaglio di un articolo di una legge che era stata inclusa in un quesito referendario, il quale era stato nel frattempo modificato. La sent. n. 68/1978, che per la prima volta fermò questa concezione ampia del conflitto, ebbe successivamente un peso notevole. Da questo punto di vista, possiamo ricordare che, da ultimo, la Corte ha operato qualche correzione, quando ha chiarito che i Comitati Promotori dei referendum possono sollevare conflitti di attribuzione *fin quando c'è una procedura referendaria in atto*, fino a quando cioè c'è una situazione nell'ambito della quale essi assumono la rappresentanza degli elettori che hanno chiesto il referendum, mentre una volta esaurita la vicenda referendaria (anche se restano aperte questioni circa gli effetti del referendum, i vincoli esistenti o non esistenti a carico delle Camere in ordine alla modifica della legislazione di risulta), non può più darsi questa legittimazione.

3. L'altro tema che viene subito in mente, l'ho detto, è quello del referendum. Qui praticamente tutti gli interventi della Corte costituzionale, a partire da un certo punto in poi, sono stati vissuti come episodi politicamente molto rilevanti e anzi oggetto, come sapete, di polemiche e motivo di imputazione alla Corte di un ruolo indebito. Ma, d'altra parte, si spiega benissimo perché vi sia questa percezione acuta, diciamo così, di un ruolo politico della Corte in relazione alle pronunce sull'ammissibilità dei referendum perché esse si fondano su una giurisprudenza che ha tipico carattere pretorio. Ciò è dovuto all'interpretazione data dalla Corte dei cosiddetti limiti impliciti dell'ammissibilità del referendum. Fin quando la Corte ha ragionato sulla base del semplice art. 75 (come ricordate, la prima decisione della Corte sull'ammissibilità dei referendum, quella sulla legge del divorzio e quindi non su un problema da poco, sembrava quasi una decisione di ordinaria amministrazione, in cui con una motivazione di quattro righe si constataba che non c'erano ragioni di inammissibilità) non ci sono state polemiche.

È a partire dalla sent. n. 16/1978, cioè da quando la Corte afferma la teoria dei limiti impliciti, che questo giudizio ha assunto, è parso assumere in maniera crescente, un significato politico. Da un lato, quindi, questo carattere pretorio della giurisprudenza (la Corte si è creata i criteri e poi li applica, e li applica in maniera, tra l'altro, non sempre coerente e in modo tendenzialmente espansivo ecc.) ha condotto a vedere nella Corte un protagonista politico di primo piano. Dall'altro, però, occorre aggiungere che alla radice di questo fenomeno sta anche il fatto che lo strumento referendario è stato indubbiamente impiegato, consapevolmente, diciamo strategicamente, almeno a partire da un certo momento in poi, per scopi che andavano ben al di là di quella che poteva apparire la ratio, la ragion d'essere originaria del referendum abrogativo; ossia quella di un appello al popolo

per smentire una puntuale scelta fatta dalla maggioranza in Parlamento. Si è passati invece all'utilizzo del referendum come elemento sostitutivo, diciamo così, di riforme legislative che non arrivavano, con il tentativo di fare del referendum una sorta di strumento alternativo di lotta politica. I referendum in materia elettorale sono stati questo e quindi si capisce lo sviluppo di una giurisprudenza pretoria della Corte; d'altro canto, un uso appunto, come dire, fantasioso e ampio dello strumento referendario spiega benissimo perché questi interventi della Corte appaiono spesso come episodi indebiti di protagonismo politico. Ancora una volta siamo, direi, ai confini fra fisiologia e patologia costituzionale.

4. Molto meno numerosi sono gli episodi in cui gli interventi della Corte appaiono politicamente rilevanti, nel senso che ho detto, che intervengono nell'ambito dell'esercizio delle altre competenze della Corte. Si pensi alla competenza penale che ha avuto modo di esplicitarsi come sapete una volta sola (con il caso Lockheed), che non a caso è stato seguito da una riforma costituzionale, e non ha avuto effetti particolari.

Ma veniamo alle altre competenze quali quella di risoluzione dei conflitti tra Stato e Regioni. La giurisprudenza in questo campo ha segnato, e direi segna, una notevole influenza della Corte nella concretizzazione del disegno costituzionale delle Autonomie. Anche senza sposare la tesi che interpreta il titolo quinto come "pagina bianca", indubbiamente si tratta di una parte della Costituzione che si prestava, che in qualche modo esigeva di essere concretizzata con scelte che possono variare su una gamma abbastanza vasta di soluzioni. Da questo punto di vista, indubbiamente la giurisprudenza della Corte ha inciso a fondo, nel tempo, nel concretizzare questo disegno costituzionale.

Però direi che raramente i conflitti che sono andati alla Corte hanno segnato momenti caldi di conflitto politico. Anche se si può ricordare che, subito dopo la costituzione delle regioni a statuto ordinario nel '70/'72, abbiamo avuto il tentativo di portare davanti alla Corte le leggi istitutive dell'ordinamento regionale e di contestarne alcuni aspetti che apparivano di indebito contenimento dell'autonomia, la risposta venne in parte direttamente dal legislatore e solo in parte dalla Corte. Ma soprattutto va ricordato che quel conflitto non nasceva in Parlamento e che come protagonisti non aveva l'intero arco delle regioni, ma al contrario esso fu il frutto dell'iniziativa solo di alcune di esse, che tentarono questa strategia di tipo giurisdizionale.

E anche di recente (pensate all'episodio, in un certo senso analogo, a distanza di più di vent'anni, della legge Bassanini, la n. 59/1997, che è stata sì contestata davanti alla Corte, ma con due ricorsi: uno promosso da una regione a statuto speciale ed uno da una regione a statuto ordinario), la risposta della Corte è sta-

ta piuttosto di presa di distanza rispetto agli elementi di conflittualità che potevano esserci. La legge Bassanini veniva contestata sotto il profilo dei rapporti Regioni/Enti locali: se si dà più spazio al regionalismo, ciò significa che le Regioni sono il livello di Governo capofila del sistema autonomistico e invece la legge sembra dare più spazio agli Enti Locali e alle loro esigenze di garanzia anche contro il cosiddetto neo-centralismo regionale. Questo era il tema politico sottostante all'impugnativa della legge. Ebbene la Corte, come avrete visto, nella sent. n. 408/1998, ha preso le distanze da questo tema, affermando che il disegno costituzionale consente diverse soluzioni e che la soluzione adottata dal legislatore non è incostituzionale.

Quindi, ci sono stati pochi episodi che potremmo dire politicamente molto significativi e nei quali la Corte abbia assunto o tentato di assumere un ruolo di protagonista politico. Del resto, si potrebbe osservare che, almeno in una certa misura, il Governo ha teso in qualche modo a spolicizzare le controversie nel rapporto con le Regioni. Per esempio, il fatto che non sia mai stato impiegato lo strumento dell'art. 127, che prevede il ricorso alle Camere per contrasto di interessi, e che tutte le volte che il Governo ha avuto delle obiezioni di tipo politico o di opportunità sulla legge regionale, ha cercato di trasformarle, con più o meno successo, in questioni di legittimità costituzionale, è evidentemente un segno di "spolicizzazione" del rapporto Stato-Regioni.

5. Le stesse considerazioni valgono anche, se non soprattutto, per il sindacato incidentale di costituzionalità che, come sapete, rappresenta il 90% del lavoro della Corte. Ebbene, se proviamo a cercare, nell'arco ormai di una storia non breve della Corte costituzionale, quali e quanti sono gli episodi nei quali è apparso che la Corte fosse chiamata a intervenire da protagonista in un conflitto politicamente rilevante, non se ne troveranno più di sette od otto.

La legge sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica del 1962 fu impugnata, ma la sent. n. 14/1964 rigettò la questione, quindi non ci furono conseguenze (ma potenzialmente se la Corte avesse accolto la questione quello sarebbe stato un caso di grande conflitto politico). La giurisprudenza è intervenuta varie volte in tema di vincoli urbanistici, in certi casi a ridosso delle scelte parlamentari, volta volta respingendo o accogliendo o interpretando, su un tema politicamente caldo come quello del regime dei suoli e della legislazione in tema di indennizzo degli espropri. La sentenza sulla legge Vigorelli del '59, che rappresentò il tentativo di passare a un sistema legislativo di contratti collettivi validi "erga omnes", cadde sotto la scure della Corte. L'intervento della Corte in tema di legge sul divorzio e quello sulla legge sull'aborto del '78. La giurisprudenza in materia di legislazione radiotelevisiva: questa indubbiamente ha avuto, sia nei primi episodi, quando si andava

contestando il vecchio regime monopolistico, sia poi via via negli attacchi che sono stati condotti nei confronti del monopolio, un ruolo politico di primo piano.

Potremmo ancora ricordare qualche episodio relativo a questioni sollevate sulla legislazione penale o di ordine pubblico cosiddetta di emergenza degli anni '70, primi anni '80. Qualche episodio nel quale la Corte fu chiamata, anche se questo risponde di più al suo ruolo tradizionale, a difendere il quadro costituzionale di fronte a una legislazione che era politicamente assistita da largo consenso, ma che poteva porre dei problemi di costituzionalità. Più di recente, l'intervento della Corte in tema di reiterazione dei decreti legge, anche se in questo caso non c'era propriamente un conflitto politico, ma piuttosto una prassi politica e costituzionale largamente seguita e la Corte, dopo molto tempo, ha trovato la forza di contraddirla. Ma, ancora una volta, appunto, non schierandosi nell'ambito di un conflitto, perché, almeno a parole, la soluzione accolta dalla Corte era largamente condivisa.

Se vogliamo, da questo punto di vista, l'episodio recente della sentenza sull'art. 513 c.p.p., rappresenta veramente, a mio parere, una certa eccezione. Cioè un caso nel quale la Corte è stata chiamata in causa, non a caso, da un numero enorme di ordinanze di giudici, nel quadro di una contrapposizione Magistratura-Parlamento che è sorta negli ultimi anni. È stata chiamata a pronunciarsi su una legge appena approvata dal Parlamento e l'ha dichiarata parzialmente incostituzionale con una soluzione un po' salomonica, intermedia, ma che comunque è stata vissuta prevalentemente come soluzione *dalla parte dei giudici contro il Parlamento*. Questo è forse il caso, a mia memoria, in cui più la Corte si è trovata ad assumere un ruolo di protagonista politico.

Può colpire il fatto che, in quarant'anni e più di vita, la Corte non sia apparsa molto spesso protagonista di primo piano in conflitti politici. Ma io ritengo che questo, invece, sia un fatto molto positivo. Quando si parla di Corte e forma di Governo, non bisogna mai dimenticare che la Corte non è un protagonista della forma di Governo intesa in senso stretto, cioè come sistema degli organi che sono chiamati a compiere le scelte di indirizzo del Paese, ma è un organo di garanzia. Essa, cioè, sta a presidiare qualcosa che sta nello sfondo, che non è, non deve essere così esposto, appunto, alla quotidiana lotta politica. Certamente è un ruolo che può diventare di primissimo piano nei momenti in cui si aprissero delle crisi o si manifestassero dei tentativi di prevaricazione da parte del sistema politico. Ma se la vita costituzionale politica si svolge normalmente, non vi dovrebbe essere motivo perché la Corte sia chiamata a svolgere ruoli conflittuali nell'ambito del sistema politico.

Naturalmente può capitare e capita che vi siano scelte del Parlamento che si pongono in contrasto con la Costituzione, in modo anche abbastanza netto; in questo caso, il ruolo della Corte diventa importante, ma perché è un ruolo appunto di difesa dei principi costituzionali. Questa tuttavia non può che essere

un'ipotesi eccezionale. Non è pensabile che in un sistema che funzioni correttamente il Parlamento e le forze politiche cerchino quasi quotidianamente di sfondare gli argini costituzionali e la Corte debba essere chiamata continuamente a presidiarli. Direi che normalmente la funzione di garanzia della Corte deve svolgersi in maniera preventiva; il solo fatto che esista un organo di giustizia costituzionale dovrebbe indurre le forze politiche in Parlamento ad essere assai più prudenti nell'assumere una decisione in aperto contrasto con quella che è l'interpretazione data dalla Corte di una certa norma della Costituzione.

Talvolta si sostiene che il Parlamento possa, di fronte ad una sentenza della Corte che dichiari incostituzionale una legge, approvare una legge costituzionale che riprenda il contenuto della legge dichiarata incostituzionale e quindi costituzionalizzare in questo modo la soluzione che la Corte ha scartato, come per un certo periodo è sembrato che volesse accadere a proposito della sentenza sull'art. 513. Si è detto che questo in fondo non è sbagliato, ma in qualche modo fisiologico, perché il sistema è appunto questo: la Corte presidia la Costituzione vigente rispetto alla legislazione ordinaria, ma il Parlamento, con i meccanismi della revisione costituzionale, può fare anche leggi costituzionali le quali non hanno quel limite e quindi possono dire l'ultima parola anche in contrasto, nel merito, con ciò che la Corte ha sostenuto. Io avrei qualche dubbio.

È chiaro che il sistema è questo: c'è quindi, se volete, una fisiologia del potere di revisione come ultima parola anche rispetto alle decisioni della Corte. Personalmente avrei tuttavia qualche dubbio a considerarlo come un elemento normale del funzionamento del sistema. A parte l'ipotesi in cui siano in gioco i principi supremi della Costituzione, che, come sapete, secondo la giurisprudenza della nostra Corte, non consentirebbero nemmeno questa operazione per così dire di recupero da parte del Parlamento, pensare che sia normale che il Parlamento faccia una legge, la Corte la bocci sul piano costituzionale e il Parlamento traduca in legge costituzionale i contenuti bocciati dalla Corte, indebolisce l'idea della Costituzione come quadro tendenzialmente stabile, appunto di garanzia. Un quadro che certo può cambiare, può evolversi, può mutare, ma normalmente, non in vista di scelte contingenti, ma piuttosto in vista di una revisione del quadro, in sede di potere di revisione costituzionale.

In un sistema costituzionale come il nostro, il potere di revisione costituzionale dovrebbe essere visto piuttosto come un potere inteso a integrare il quadro costituzionale in generale, non come un potere di rottura o, per così dire, una sorta di potere di riserva che ha la politica per superare i vincoli o gli ostacoli posti dalla Costituzione per bocca della Corte costituzionale. Ribadisco, dunque, che, a mio parere, è positivo che non accada frequentemente che la Corte venga impegnata a pronunciarsi come protagonista attivo di un conflitto politico a favore dell'uno o dell'altro dei contendenti. La Corte ha un ruolo preciso: deve

presidiare degli argini che stanno a monte e rispetto ai quali normalmente il conflitto politico non dovrebbe porre questioni se non eccezionalmente. E d'altra parte il fatto che la Corte non intervenga così frequentemente in conflitti politici in atto ha delle spiegazioni abbastanza serie per quanto riguarda l'Italia.

Intanto il carattere del sistema di ricorso in via incidentale. Molte volte è stato osservato che si tratta di un sistema che tende ad allontanare la Corte dal momento della decisione legislativa e del conflitto politico. Ed è per questo che da molte parti si sono manifestati dubbi sulla opportunità di introdurre quell'altra via di accesso alla Corte che è il ricorso delle minoranze parlamentari nell'immediatezza della deliberazione legislativa: questo è infatti un sistema che tende invece ad avvicinare la Corte al conflitto politico, addirittura a farne, appunto, una sede di appello contro la decisione che la maggioranza adotta in Parlamento. Al contrario, il sistema incidentale è un sistema che allontana, perché c'è il filtro del caso concreto, il filtro dei giudici comuni, che rendono possibile alla Corte di intervenire solo quando è necessario e anche ad una certa distanza di tempo.

Ecco un altro elemento che caratterizza l'esperienza italiana: i tempi delle decisioni della Corte sulle leggi, che sono relativamente discrezionali. Pensate che il Consiglio costituzionale francese interviene entro termini brevissimi e deve pronunciarsi a caldo, tant'è vero che si pronuncia prima che la legge entri in vigore. La nostra Corte invece, di fronte ad una legge da poco approvata, ha la possibilità di graduare nel tempo la decisione, di tenere conto di eventuali procedimenti legislativi in corso, di agire eventualmente in due tempi: pensate alle sentenze monito o istruttorie, alle auto-rimissioni che la Corte fa e che in qualche modo lancia come segnali al Parlamento. Ad esempio, la sent. n. 360 sulla reiterazione dei decreti legge è stata preceduta da un chiarissimo segnale dato dall'ordinanza di auto-rimessione della stessa Corte della questione della reiterazione.

Ancora, un altro fattore che spiega molto, sono le tecniche decisionali che la Corte adotta. Lo strumentario che la Corte si è data è uno strumentario che le consente di prendere le distanze rispetto agli aspetti politicamente più caldi dei conflitti. Se, per esempio, la Corte può fare accoglimenti parziali lasciando sopravvivere una parte della legge, evidentemente l'impatto politico delle sue decisioni è minore rispetto a quello di un accoglimento totale. Pensate a tante operazioni che la Corte ha fatto sulla legislazione pre-costituzionale; forse molti di noi avrebbero desiderato e avrebbero auspicato interventi più coraggiosi e demolitivi in quel caso. Ma indubbiamente essa ha usato i suoi poteri con grande prudenza: ha fatto degli accoglimenti parziali, ha manipolato le norme conservandone in vita alcuni aspetti, assicurando al massimo la continuità. Pensate ancora alle sentenze di accoglimento cosiddette di principio, quel tipo di sentenze che di recente la Corte ha un po' più spesso adottato; con tali pronunce la Corte manipola la norma in tutti i suoi aspetti dando vita ad una nuova norma già completa,

ma rinvia al legislatore, e per intanto all'attività euristica del giudice, il completamento di una disciplina nella quale la Corte ha trovato dei difetti o delle lacune di costituzionalità. Sono tecniche che consentono alla Corte di rendere meno drammatico, per così dire, l'impatto politico delle sue decisioni. E d'altra parte non potrebbe che essere così, perché se la Corte decide mille o mille e cento questioni all'anno, sarebbe impensabile che ci fossero ogni anno mille conflitti politici o anche mille disposizioni di legge effettivamente annullate. Sarebbe un sistema allo sfascio quello nel quale si verificasse un tale fenomeno.

In realtà, il grosso delle questioni che la Corte tratta non sono questioni destinate già in partenza ad avere un impatto nel conflitto politico. Sono questioni che, infatti, non a caso, hanno come vero interlocutore non il Parlamento, non le forze politiche, non il Governo in genere, ma piuttosto i giudici e potremmo dire la società. Il grosso del lavoro della Corte si svolge su questo versante, al fine di arricchire, di concretizzare i principi costituzionali, non al fine di contraddire una scelta recente del Parlamento. E allora la Corte interviene piuttosto, su inerzie legislative o lacune legislative su leggi in qualche modo superata che non sono state aggiornate: pensate appunto agli interventi che la Corte ha fatto per anni sulla legislazione anteriore alla Costituzione; interventi in qualche modo di supplenza di un lavoro legislativo mancato.

Ancora, la Corte interviene in casi di mancato coordinamento della legislazione. Voi sapete che abbiamo una legislazione particolarmente farraginosa e intricata e molto spesso i problemi di incostituzionalità nascono non da scelte politiche che abbiano voluto raggiungere un certo risultato in contrasto con la Costituzione, ma da mancati coordinamenti. Sono per così dire incostituzionalità inconsapevoli. Oppure ancora sono questioni che nascono dal divario che talvolta si manifesta fra generalità delle regole legislative e casistica concreta: spesso la Corte è chiamata su questo fronte a pronunciarsi su una regola legislativa che non viene contestata in quanto tale, ma che in qualche ipotesi concreta dà luogo appunto a soluzioni concrete che appaiono contrastanti con la Costituzione.

Il problema allora è quello di stabilire se e in che misura mantenere la generalità della regola, salvare la generalità della regola, o invece derogarvi. Addirittura, talvolta, si tratta di questioni che nascono dalla cattiva redazione delle leggi. Potremmo quindi dire che la maggior parte del lavoro della Corte rappresenta il frutto, per usare un'espressione sintetica, di una politica giurisprudenziale più che di una politica legislativa. Se vogliamo definire la Corte come un legislatore negativo, lo si può fare, ma il ruolo che essa svolge nei fatti è più quello tipico di un giudice, con la particolarità che è quella di avvalersi della Costituzione. Il ruolo essenziale della Corte è dunque quello di far sì che i principi costituzionali si radichino nella vita concreta, nella vita quotidiana dell'ordinamento. Da questo punto di vista, è chiaro che il sistema incidentale è quello che si presta meglio al-

lo svolgimento di questo ruolo, perché appunto è il sistema che per sua natura offre il punto di vista dei casi concreti, il punto di vista dell'applicazione delle leggi e non solo il punto di vista della scelta astratta fatta dal legislatore in Parlamento. Pensate a tutto l'uso che la Corte fa delle sentenze additive come strumento potremmo dire di razionalizzazione, di completamento delle leggi là dove esse sono lacunose, incerte, oscure. È ovvio, ed è naturale, che in questa opera di cosiddetta razionalizzazione costituzionale la Corte elabora indirizzi, segna orientamenti, dà concretezza, dà vita a quelle norme della Costituzione, ne alimenta il contenuto e quindi dà anche indicazioni per il futuro legislatore.

Indubbiamente quest'opera della Corte, apparentemente più staccata dal legislatore, ha un peso, un ruolo anche nei confronti del legislatore nel senso di orientarne preventivamente le scelte: difficilmente un Parlamento approverà una legge che contrasta palesemente con un certo indirizzo giurisprudenziale della Corte. La giurisprudenza ha questo di caratteristico, essa rappresenta un patrimonio, rappresenta la ricchezza della Costituzione nella vita dell'ordinamento.

Con tutto ciò credo si debba riconoscere che questo ruolo preminente che la Corte ha assunto nel nostro ordinamento, presenti anche dei rischi e degli inconvenienti. Il primo, banale, è quello di un eccessivo carico di lavoro: che la Corte costituzionale venga chiamata ogni anno a dirimere mille questioni di costituzionalità, non è del tutto fisiologico, perché non ci sono mille leggi incostituzionali e neanche mille tentativi di rottura della Costituzione. In realtà, questo grande numero si spiega alla luce di quel che ho detto, cioè del fatto che la Corte lavora ai margini dell'ordinamento, su casi concreti di diversa consistenza e natura. Però questo indubbiamente comporta un carico di lavoro che per la Corte è molto elevato e che presenta il rischio di impedire o di rendere più difficile alla Corte di affrontare con il debito approfondimento le poche questioni rilevanti che le si possono porre.

Pensate che siamo passati dai timori di tanti anni fa, che la Corte avesse una "porta stretta" (si temeva cioè che non arrivassero che poche questioni alla Corte perché i giudici comuni avrebbero resistito), ai timori di oggi che sono quelli esattamente opposti. Da molto tempo c'è un eccesso di questioni di costituzionalità, dietro cui sta quella che io chiamerei la strumentalizzazione della questione di legittimità costituzionale da parte di giudici comuni. Spesso i giudici comuni sollevano questioni di costituzionalità, non perché davvero si imbattono in una necessità di applicare una disposizione di legge che presenta dei seri dubbi di conformità alla Costituzione, ma perché sollevare la questione d'incostituzionalità serve per risolvere dubbi interpretativi che gli stessi giudici hanno o per polemizzare con altre interpretazioni della legge. In questo modo i giudici cercano di ottenere un'interpretazione della legge ordinaria da parte della Corte da opporre anche a quella della Cassazione.

In certi casi ancora, la questione di incostituzionalità viene sollevata per risolvere controversie che nascono nell'ambito del procedimento, per esempio, fra il giudice e pubblico ministero. Alcune questioni hanno chiaramente questa matrice; nascono cioè da controversie, *querelle*, tra un pubblico ministero e un giudice sul modo di procedere. Altre volte ancora i giudici sollevano questioni in funzione di un esercizio per così dire di critica giudiziaria alla legge. Ma critica politica, e non in senso alto, ma proprio politica spicciola, perché si ritiene la legge fatta male, sbagliata, o ingiusta. Questo spiega il grande numero di pronunce di manifesta inammissibilità o di manifesta infondatezza che di recente la Corte adotta. Non ho fatto una statistica, ma se andate a guardare la giurisprudenza della Corte degli ultimi anni, il numero delle ordinanze rispetto alle sentenze è molto cresciuto e le ordinanze sono, come sapete, per lo più lo strumento per dichiarare la manifesta inammissibilità delle questioni.

Ciò non solo indica difetti di redazione delle ordinanze del giudice relativi alla motivazione, all'individuazione del tema decidendum, ma molte volte si tratta di questioni che la Corte giudica pretestuose, non tali da rappresentare un vero tema di conflitto costituzionale. Rispetto a questa pressione, a questa massa di questioni da cui la Corte è investita essa dà delle risposte che sono prevalentemente tese ad evitare il rischio di assumere un ruolo improprio. Così, di fronte al problema del pluralismo delle interpretazioni della legge, la Corte ha una linea, in linea di massima abbastanza chiara: essa afferma cioè l'autonomia interpretativa propria di ogni giudice: il principio è quello del *primum interpretare*, cioè la legge prima di essere rimandata alla Corte per una dichiarazione di eventuale incostituzionalità, deve essere interpretata.

Il giudice ha quindi il dovere di approfondire le interpretazioni possibili; se ci sono più interpretazioni possibili deve pronunciarsi, deve scegliere e, come talvolta la Corte ha detto, deve scegliere l'interpretazione che esclude la questione di incostituzionalità. Quando la Corte riscontra che il giudice non si è impegnato abbastanza sul piano interpretativo, adotta ordinanze di inammissibilità oppure sentenze di tipo interpretativo, quelle che vengono chiamate correttive, in cui semplicemente corregge l'interpretazione del giudice perché la ritiene sbagliata. Oppure la Corte ritiene, in nome della Costituzione, che alla stessa legge vada data un'interpretazione diversa da quella del giudice e allora adotta una sentenza di infondatezza, ma ai sensi di cui in motivazione, dove il richiamo alla Costituzione è l'argomento fondamentale per arrivare ad una certa ricostruzione interpretativa.

Da questo punto di vista, è molto interessante vedere qual è il seguito di queste sentenze. Si sa che la sentenza di rigetto, anche se interpretativa, di per sé non ha un carattere vincolante generale come invece ha la sentenza di accoglimento; si potrebbe pensare, quindi, che i giudici restino liberi di respingere le interpretazioni che la Corte fa proprie e di adottarne delle altre. Questo talvolta avviene,

ma si tratta di un fatto per nulla frequente. La ribellione dei giudici alle interpretazioni della Corte è rara nei casi in cui essa adotta le sentenze cosiddette correttive, ma è ancor più rara quando la Corte adotta un'interpretazione in nome della Costituzione. È attraverso quest'ultimo tipo di sentenze che la Corte esercita il proprio compito di far penetrare la Costituzione nell'ordinamento, senza particolari reazioni da parte dei giudici, che anzi in genere accettano le sue interpretazioni.

C'è un episodio recente che lo dimostra. Si tratta di una sentenza della Corte che ha dato un'interpretazione innovativa e contraria a quella dei giudici comuni, compresa la Cassazione, in tema di termini per depositare gli atti davanti al Tribunale del riesame, qualora ci sia un ricorso contro i provvedimenti restrittivi di libertà (termini importanti perché danno luogo se non rispettati alla decadenza della misura cautelare). Una sezione della Cassazione, in un primo momento, ha adottato un'ordinanza che rimetteva nuovamente la questione alla Corte, esprimendo il suo dissenso dall'interpretazione data dalla Corte costituzionale, ma, subito dopo, le Sezioni Unite hanno invece adottato una pronuncia che ha accolto l'interpretazione della Corte, affermando che tale interpretazione non era l'unica possibile o la migliore in sé, in astratto, ma, essendo stata fondata dalla Corte sulla Costituzione, doveva essere accettata.

Questo è solo un episodio, ma ce ne sono tanti altri che potrebbero essere ricordati. D'altra parte, la Corte ha a sua volta la prudenza di non scatenare guerre tra le due Corti. Per esempio, quando si trova di fronte ad un'interpretazione assolutamente consolidata da tempo e da numerose sentenze della Cassazione, normalmente non si mette in campo per proporre una propria diversa interpretazione, destinata eventualmente ad essere contraddetta, ma adotta la teoria del cosiddetto diritto vivente e quindi valuta la norma per come essa è nell'ordinamento attraverso l'interpretazione dominante nella giurisprudenza.

Un altro punto, diciamo chiave, delle risposte della Corte rispetto alle questioni che le vengono proposte è il rapporto fra rispetto della discrezionalità del legislatore e controllo di ragionevolezza. Come sapete si tratta di uno dei temi che più frequentemente ricorre nella giurisprudenza della Corte. Si tratta di un terreno molto delicato, perché se il legislatore non viola dei precisi confini costituzionali, è libero di operare le scelte che ritiene più opportune e la sua razionalità non può essere sostituita da una razionalità di un altro organo, anche se si tratta della Corte costituzionale. E invece il controllo di ragionevolezza delle leggi, che come sapete è uno degli strumenti di cui la Corte si avvale tanto spesso, rischia talvolta di andare in senso contrario; rischia cioè di produrre una sorta di ipertrofia del controllo. Basta pensare al numero di questioni nelle quali si adotta il parametro dell'art. 3, come sapete il parametro "passe-partout", ma non nei termini tradizionali (perché, ad esempio, una legge ha discriminato indebitamen-

te in ragione di uno dei fattori che l'art. 3 vieta, oppure ha comunque introdotto discriminazioni ingiustificate), ma perché una certa materia, un certo istituto, è stato trattato dal legislatore in un modo differenziato rispetto ad altri oggetti, materie, istituti e questa differenza non ha una sua ragionevole spiegazione. Su questo piano c'è dunque il rischio di una sovrapposizione della razionalità della Corte a quella del legislatore: un rischio cui la Corte non sempre riesce a sfuggire, perché è una forte tentazione quella di mettere le mani in un ordinamento legislativo così complicato e anche diciamo spesso irrazionale come il nostro. Questo porterebbe a fare della Corte una sorta, diciamo, di Senato della "buona legislazione", al di là di quello che è il suo ruolo istituzionale.

Un altro terreno sul quale sono presenti rischi di esercitare un ruolo improprio è quello delle c.d. sentenze di spesa della Corte. Se una delle pronunce rimedia, sempre in nome dell'art. 3 Cost., a quella che può apparire una piccola ingiustizia, altri chiede l'estensione del principio affermato dalla Corte e si arriva così a delle sentenze di spesa che determinano disastri nella finanza pubblica, anche al di là di una espressa volontà del giudice costituzionale. Si tratta di un rischio che, anche in questo caso, nasce proprio dal fatto che la Corte è chiamata a svolgere un ruolo di razionalizzazione della legislazione.

Un ultimo punto, sempre in ordine ai rischi di uno snaturamento del ruolo della Corte, riguarda i casi in cui il giudice comune, nel sollevare la questione, non contesta la costituzionalità di una regola legislativa, ma contesta il fatto che quella regola produca in qualche caso delle conseguenze incostituzionali. Prendiamo ad esempio la regola della legge sull'adozione che stabilisce che tra adottanti e adottato deve esistere un intervallo di età massimo di 40 anni; in certi casi, essa produce conseguenze che vanno contro l'interesse del minore. La regola, dunque, viene contestata non perché si ritiene incostituzionale imporre una differenza di età massima di 40 anni tra adottato e adottanti, ma perché la sua applicazione in certi casi determina conseguenze incostituzionali. E allora la Corte costituzionale talvolta risponde introducendo delle eccezioni alla regola generale o comunque introducendo degli elementi di flessibilità che consentano al giudice di derogare nel caso concreto a quella che rimane la regola generale. Questa può essere una soluzione, ma è diversa da quella che aveva pensato il legislatore, ed è una soluzione che è nata, appunto, casualmente e non perché si sia discusso fin dall'inizio consapevolmente del fatto che sia conforme o meno a Costituzione una regola rigida ovvero una più flessibile.

6. In conclusione, si può dire che il ruolo della Corte rispetto al sistema di Governo inteso come sistema politico, rispetto al conflitto politico è un ruolo di maggiore distanza. La Corte è piuttosto l'interlocutore di altri soggetti dell'ordina-

mento. È innanzitutto l'interlocutore dei giudici e indirettamente del cittadino. Non che la Corte perda il suo ruolo di garante dei diritti contro il legislatore; quando è necessario, è sempre possibile che il nostro sistema, anche quello incidentale, consenta alla Corte di contrapporsi alle decisioni del legislatore. Ma nella quotidianità la Corte è piuttosto garante dell'ingresso dei principi costituzionali nella vita quotidiana dell'ordinamento della Costituzione, nella interpretazione delle leggi e nella applicazione delle stesse. Questo modo di operare della Corte presuppone naturalmente che il sistema giudiziario traduca effettivamente nella pratica dei mille casi concreti, lo spirito della Costituzione, così come la Corte costituzionale lo ha definito attraverso le sue sentenze interpretative o altro.

Ma se questo avviene sempre rimane un interrogativo aperto. Ed è qui che, secondo me, si pone la possibilità di immaginare un ruolo della Corte di chiusura del sistema anche di fronte alle falle del sistema giudiziario, che si traducono in pronunce che non danno soddisfazione ai diritti costituzionali. È qui che potrebbe trovare fondamento la richiesta, che da varie parti è stata lanciata, di introdurre anche in Italia il rimedio del ricorso individuale. Il ruolo che ho cercato di disegnare della Corte, si colloca infatti proprio in questa prospettiva: la Corte garantisce nella vita quotidiana del diritto che la Costituzione sia osservata. Questo potrebbe voler dire che se gli istituti ordinari che reggono la vita dell'ordinamento, in primo luogo quelli giudiziari, lasciano alla fine insoddisfatta una domanda di garanzia di diritti costituzionali, potrebbe avere ragion d'essere l'introduzione di uno strumento ultimo, di uno strumento estremo, quale quello del ricorso diretto alla Corte costituzionale.

Quando si obietta che il ricorso individuale si tradurrebbe in un quarto grado di giurisdizione, si allude ad una conseguenza che in un certo senso è inevitabile. Non però un quarto grado ordinario, ma dovrebbe trattarsi di una sorta di valvola di chiusura del sistema, di uno strumento da utilizzare eccezionalmente quando il sistema giudiziario non ha dato risposte soddisfacenti. Qualche segnale in questo senso c'è, anche nella prassi più recente: ci sono talvolta delle questioni di costituzionalità che appaiono proprio quasi il frutto del tentativo di proporre un ricorso di amparo, sotto la veste di una questione di incostituzionalità o addirittura di un conflitto di attribuzione. Si pensi ad un conflitto di attribuzione recente, instaurato da un avvocato contro la Corte di cassazione, che aveva ad oggetto una sentenza della Cassazione che aveva dichiarato inammissibile un ricorso presentato da questo avvocato. È un sintomo della tendenza a vedere nella Corte un'istanza ultima alla quale, quando proprio tutti gli altri meccanismi non hanno funzionato, nemmeno la Cassazione, si può chiedere giustizia. Naturalmente il conflitto tra poteri dello Stato, nella giurisprudenza attuale, è congegnato in tutt'altro modo e con tutt'altri fini, ma cominciano a presentarsi domande rivolte alla Corte che sono l'indice di una istanza di giustizia costituzionale di nuovo tipo.