

## LA CORTE COSTITUZIONALE NELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA

di Enzo CHELI (\*)

1. Che ruolo ha giocato e sta oggi giocando la Corte costituzionale nello sviluppo della nostra forma di governo?

Dare una risposta a questa domanda non è molto semplice, perché noi abbiamo davanti 34 anni di attività della Corte ed un materiale giurisprudenziale vastissimo. Ogni sentenza ha la sua storia ed è molto difficile accorpare in un giudizio di sintesi questo gigantesco lavoro, così da valutare quale ne sia stato l'impatto sulla forma di governo. In ogni caso, per tentare una sintesi, occorrerà fermare l'attenzione su due punti: sul modello di giustizia costituzionale che fu prescelto dai nostri costituenti e sul modo come storicamente questo modello si è venuto a realizzare dalla Costituente ad oggi.

2. Quando i costituenti impiantarono il nostro sistema di giustizia costituzionale avevano davanti due modelli: quello statunitense e quello austriaco degli anni venti. Si trattava di due modelli che avevano in comune un elemento e che si differenziavano tra loro attraverso tre variabili. L'elemento comune era dato dalla presenza di un impianto costituzionale rigido, dove la norma costituzionale si sovrappone a tutto il sistema delle fonti e dove la Corte opera a salvaguardia di questa rigidità. Gli elementi di diversificazione si riferivano, invece, all'organo giudicante, agli effetti delle sue pronuncie ed alle tecniche di ingresso al giudizio.

Sappiamo che il modello americano risulta costruito come un sistema diffuso di giurisdizione costituzionale, che trova al vertice il suo punto di chiusura nelle pronuncie della Corte suprema. Questo modello limita l'efficacia delle pronuncie di costituzionalità ai sin-

---

(\*) Giudice della Corte costituzionale.

goli casi sottoposti all'esame dei diversi giudici, con un accesso che passa attraverso i normali canali della giustizia, rappresentando la Corte suprema l'elemento di saldatura dell'intero sistema giudiziario.

Il modello austriaco si esprime, invece, nel carattere unitario ed accentrato dell'organo di giustizia costituzionale, nell'efficacia *erga omnes* delle sue pronunce e nella possibilità di un accesso diretto allo stesso da parte dei vari organi costituzionali o delle varie giurisdizioni.

Si può dunque dire che nel modello americano la giustizia costituzionale è prevalentemente collocata sul versante della giurisdizione, mentre il modello austriaco situa la Corte costituzionale prevalentemente sul versante politico, tant'è che, in quel sistema, si parlò di tale organo come di un «legislatore negativo».

Perciò i costituenti avevano davanti due modelli, uno ad accentuata valenza giurisdizionale ed uno ad accentuata valenza politica. La scelta fra questi due modelli fu molto sofferta. Il modello giurisdizionale incontrava le resistenze di chi temeva che un organo o un sistema di giustizia costituzionale con connotazioni giurisdizionali avrebbe dato troppo spazio al potere giudiziario, nei cui confronti le forze di sinistra nutrivano molta diffidenza. Si temeva cioè che un sistema di giustizia costituzionale potesse paralizzare le riforme che si attendevano dal potere legislativo. La scelta del modello politico suscitava, d'altro canto, perplessità collegate al rischio della nascita di un «governo dei giudici» sprovvisto di legittimazione democratica.

Questo conflitto fra i due modelli fu risolto attraverso un compromesso sostanziale. La scelta fu in prevalenza orientata verso il modello politico, con la previsione di un organo accentrato in grado di adottare pronunce efficaci *erga omnes*. Ma tale scelta venne anche corretta (con la legge costituzionale n. 1 del 1948) in relazione al modo di accesso alla giurisdizione costituzionale, dove si adottò il modello giudiziario, attraverso l'incidentalità del giudizio e l'attribuzione ai giudici ordinari e speciali della chiave d'ingresso alla Corte. Perciò si finì per comporre due elementi del modello austriaco con un elemento proprio del modello statunitense. La conseguenza fu una forma di «ibridazione» tra i due modelli fondamentali, con la costruzione di un sistema di giustizia costituzionale del tutto peculiare, che non ha riscontri in altre parti del mondo e che era destinato ad operare come anello di raccordo

tra sfera giurisdizionale (attraverso il controllo del giudice sulla non manifesta infondatezza e sulla rilevanza della questione) e sfera politica (attraverso l'efficacia *erga omnes* delle pronunce). La Corte nasceva così come una sorta di snodo elastico tra le due sfere, tra la giurisdizione e la politica, e questa era una delle caratteristiche peculiari del modello italiano.

3. In realtà, il dosaggio tra il momento della politica ed il momento della giurisdizione non esprime un aspetto esclusivo della giustizia costituzionale italiana, ma una connotazione strutturale di tutti i sistemi di giustizia costituzionale.

Alla base di tutti i sistemi di giustizia costituzionale c'è la politica e c'è la giurisdizione. I vari sistemi nascono dal diverso dosaggio storico di questi due momenti: ed un buon sistema di giustizia costituzionale è quello che riesce a individuare un giusto punto d'equilibrio in grado di evitare, com'è stato detto, tanto la «politizzazione» della giurisdizione che la «giurisdizionalizzazione» della politica.

Comunque è certo che tutte le Corti costituzionali parlano alla sfera politica con il linguaggio dei giudici e parlano alla sfera giudiziaria prospettando i valori che emergono dal tessuto sociale mediante la politica. Dal che la sostanziale ambiguità delle tecniche proprie della giustizia costituzionale, proprio per questa loro collocazione su di una linea di confine fra diritto e politica. Quello che, peraltro, si deve dire è che questa connotazione subiva in Italia un'accentuazione particolare, attraverso la commistione tra i due modelli che abbiamo ricordato. Quindi in Italia non nasceva né una Corte di stampo kelseniano, custode di valori razionali e delle esigenze del diritto come momento che supera le contingenze della politica, né una Corte di stampo schmittiano, come soggetto destinato ad operare nella sfera politica in funzione di mediazione dei conflitti sociali. La Corte italiana non esprimeva né l'uno né l'altro modello, ma assumeva elementi di ambedue i modelli.

4. Se questa era la scelta di partenza, vediamo ora in concreto come il modello ha funzionato. In due parole direi che il modello ha funzionato pragmaticamente, senza un preciso indirizzo né in direzione del versante giurisdizionale né in direzione del versante politico. A seconda delle situazioni la Corte ha di volta in volta scelto i destinatari dei propri interventi ora nella sfera della giuri-

sdizione ora nella sfera della legislazione, tenendo conto della natura delle questioni e del quadro istituzionale complessivo dentro cui tali interventi si venivano a collocare. Anche se la tendenza che si è andata gradualmente affermando è stata sempre più nel senso di privilegiare il modello politico su quello giurisdizionale. Ed è proprio questa tendenza che oggi pone alcuni problemi, in relazione al funzionamento della forma di governo.

All'inizio questo atteggiamento pragmatico fu favorito dalle stesse condizioni in cui la Corte iniziò la sua vita, nel 1955-56. La Corte, al momento della sua attivazione, si inseriva, con otto anni di ritardo e come ultimo degli organi costituzionali, in una forma di governo che si era già assestata nel suo funzionamento. E nasceva senza nessuna tradizione storica alle spalle, perché l'organo era del tutto nuovo rispetto alla tradizione statutaria. Ma l'organo nasceva anche — e questo è molto importante — dentro un tessuto politico e sociale che in quegli anni si presentava particolarmente disomogeneo e frammentato, un tessuto dove era molto difficile individuare dei valori fondanti comuni. La costituzione enunciava questi valori, ma, nell'ambito delle varie espressioni lessicali, si manifestavano, con riferimento a tali valori, forti conflitti tra i diversi schieramenti politici. Perciò la Corte, nella sua fase di avvio, si trovava di fronte ad un quadro di valori che era oggetto di notevoli tensioni e contestazioni sul terreno politico e sociale.

Altra contingenza rilevante è che la Corte nasceva in un momento in cui la Costituzione veniva ad esprimere una sostanza politica molto più avanzata rispetto a quella espressa dalla legislazione ordinaria e dagli indirizzi di maggioranza. Alla metà degli anni cinquanta il tessuto legislativo era ancora fortemente condizionato dalla presenza della legislazione fascista e le maggioranze parlamentari — un po' per diffidenza verso la nuova Costituzione, un po' per incapacità ad affrontare problemi di grosso impianto come quelli della rifondazione dei codici — non si erano neppure apprestate ad affrontare un'opera di forte innovazione. Si aggiunga che la Corte nasceva in un momento in cui già si andava manifestando con sempre maggiore evidenza uno dei dati più caratteristici del nostro impianto istituzionale, cioè la particolare lentezza dei processi decisionali conseguente dalla particolare complessità delle esigenze di mediazione tra i diversi interessi in conflitto. Il fine garantista era allora giustamente prevalente sul piano costituzio-

nale e questo fine portava naturalmente ad un rallentamento di tutte le decisioni politiche.

In questo quadro la Corte esprime connotazioni diverse rispetto a quelle degli altri organi costituzionali a struttura collegiale. In primo luogo, perché è un organo che ha una struttura molto agile e che dispone di un grado di stabilità superiore a quella di tutti gli altri organi costituzionali. In secondo luogo, perché è un organo che, nonostante la varietà delle sue derivazioni, politiche e tecniche, tende a manifestare al suo interno una notevole omogeneità culturale, legata al livello di formazione e di esperienza dei suoi componenti.

Questi fattori, proiettati nel quadro politico ed istituzionale di quegli anni, portavano la Corte, fin dai primi passi, a giocare un ruolo che non era né quello kelseniano né quello schmittiano. Né quello di custode dei valori fondamentali — perché questo avrebbe significato svolgere un ruolo di conservazione di valori su cui la contestazione era allora molto forte — né quello di arbitro tra gli interessi in conflitto — perché una Corte senza storia non poteva disporre della forza per mediare i conflitti politici. La Corte italiana sceglieva, invece, un terzo ruolo, che era quello di «motore delle riforme», ruolo connesso allo scarto esistente fra norme costituzionali e legislazione fascista. Questo ruolo consentiva alla Corte di fare qualcosa in grado di legittimarla agli occhi non tanto dei partiti quanto di un'opinione pubblica desiderosa di quelle riforme legislative che i partiti avevano sino ad allora trascurato. Al tempo stesso, la Corte evitava uno scontro con le forze politiche, perché i suoi interventi facevano cadere una legislazione che le omissioni della maggioranza avevano evitato di modificare, ma che nessuno apertamente avrebbe potuto difendere.

Si trattava di un ruolo che la Corte non si sceglieva, ma che alla stessa veniva assegnato obiettivamente dai fatti, cioè dal fatto dell'esistenza di una Costituzione che risultava più avanzata della legislazione e dal fatto dell'esistenza di un tessuto politico molto disomogeneo, che non era in grado né di esprimere valori nuovi né di favorire l'aggiornamento delle vecchie normazioni. Perciò la Corte iniziava in queste condizioni la sua storia e la iniziava imboccando una strada che puntava in primo luogo alla legittimazione dell'organo attraverso un rapporto diretto con l'opinione pubblica, un rapporto che tendeva a scavalcare la mediazione partitica ed a procedere pragmaticamente senza una precisa scelta

di campo. Talune volte la Corte veniva attaccata da sinistra (si ricordi la vicenda dell'imponibile di mano d'opera), altre volte da destra, per i dispiaceri che dava ai conservatori con il carattere innovativo della sua giurisprudenza, specialmente in materia di diritti di libertà.

5. Come si è sviluppato il ruolo della Corte dopo questo avvio? Sono stati fatti vari tentativi di periodizzazione della storia della Corte. Quello più noto richiama le fasi corrispondenti alle diverse presidenze, che è un modo un po' elementare di avvicinarsi al problema. I presidenti, per i poteri che hanno, contano molto nella storia della Corte, ma la storia della Corte non può dipendere da loro così come non può dipendere nemmeno dall'insieme dei giudici. Questa storia sembra dipendere piuttosto dagli equilibri che si volta in volta si determinano tra alcuni fattori del tutto casuali (le ordinanze di rimessione nascono dalle singole controversie, e quindi dal caso) ed altri collegati, invece, alla situazione complessiva, politica ed istituzionale, dentro cui la Corte si trova a dover operare. Si è così parlato di periodi di attivismo della Corte, dove la Corte ha cercato di espandersi in direzione delle sfere proprie del potere politico e del potere giudiziario e di periodi di *self-restraint*, in cui la Corte ha limitato, invece, la sua azione entro confini precisi. Tutto questo è vero, ma resta poi difficile riferire tali tendenze a periodi determinati. Per esempio, la fase c.d. dell'emergenza è stata un periodo in cui la Corte, contrariamente alle attese, ha puntato non ad ampliare, ma a restringere i propri poteri per la convinzione che l'ordine pubblico, in un quadro di emergenza, comporti una maggiore libertà di scelta del potere politico. Ma tutto questo è abbastanza difficile da periodizzare, rispondendo ad andamenti molto oscillanti.

6. Per arrivare ad un giudizio complessivo sul ruolo della Corte rispetto alla forma di governo si possono individuare tre diverse fasi storiche.

La prima fase copre un arco di circa quindici anni (dalla fine degli anni cinquanta all'inizio degli anni settanta) ed è la fase in cui si consolida il ruolo della Corte. L'obiettivo fondamentale della giustizia costituzionale è, in questa fase, come si diceva, quello della autolegittimazione, cioè della ricerca da parte della Corte dei referenti da cui ricevere sostegno per la propria azione. Questa è la

fase della Corte «promotrice di riforme», in collegamento diretto con le domande del corpo sociale. In questa fase la Corte punta decisamente verso l'ampliamento delle proprie competenze e l'arricchimento dei propri strumenti. La Corte, a mano a mano che rafforza la propria legittimazione, articola maggiormente i propri strumenti di intervento, che in Costituzione sono abbastanza rigidi e limitati. È questa la fase del grande impianto, che si realizza attraverso vari passaggi. Il punto di partenza si trova nella sentenza n. 1 del 1956 (di cui non finiremo mai di sottolineare l'importanza rivoluzionaria), che amplia la competenza della Corte alle leggi anteriori alla Costituzione (e questa era la premessa per delineare il profilo di una Corte «promotrice di riforme») e supera la distinzione tra norme programmatiche e norme precettive. Seguono, poi, l'affermazione del controllo di costituzionalità sugli *interna corporis* del Parlamento; l'ampliamento della sfera dei soggetti in grado di sollevare questioni dinanzi alla Corte; il riconoscimento della possibilità che la Corte sollevi questioni davanti a se stessa (che è un modo per rompere la gabbia della pronuncia solo su domanda); l'individuazione della categoria dei principi supremi, cui si riconosce una valenza supercostituzionale e che possono offrire un parametro di giudizio anche sulle leggi costituzionali. Fino ad arrivare all'arricchimento dello strumentario connesso al processo costituzionale, che si realizza attraverso la diversa tipologia delle sentenze interpretative: si comincia con le interpretative di rigetto, si passa alle interpretative di accoglimento, si arriva alle sentenze manipolative, sostitutive, creative e così via.

7. Una seconda fase di sviluppo può essere individuata nel secondo quindicennio, che ci porta fino oltre la metà degli anni ottanta. Questa è una fase in cui, completato lo svecchiamento della legislazione fascista, la Corte si trova a dover giocare nel vivo delle contese politiche. Le leggi che vengono portate, in questa fase, all'esame della Corte sono sempre meno leggi anteriori al '46, sempre più sono leggi dell'età repubblicana, talvolta approvate dallo stesso Parlamento che è in vita nel momento in cui la Corte pronuncia la sua decisione. Questa situazione porta la Corte verso un nuovo ruolo che è quello di mediazione nei conflitti sociali e politici. La Corte è sempre più costretta ad entrare nel vivo del gioco politico e a scegliere fra i diversi valori in conflitto. Questo ruolo di mediazione nei conflitti diventa particolarmente evidente

quanto la Corte inizia a esercitare, nel 1972, la sua competenza in tema di ammissibilità dei referendum abrogativi.

In questa seconda fase il comportamento della Corte appare ispirarsi ad una linea di fondo: trovare punti di equilibrio sia nei rapporti con il potere giudiziario che nei rapporti con il potere politico. Punti di equilibrio che non sono necessariamente stabili, ma possono variare a seconda delle contingenze istituzionali.

Nei confronti del potere giudiziario la ricerca dei punti di equilibrio — ridotto il valore delle sentenze interpretative di rigetto, per il rifiuto della Cassazione ad accettare tali sentenze come vincoli — tende a svilupparsi attraverso due vicende, che rappresentano un arretramento della Corte rispetto a talune sue posizioni iniziali, ma che si presentano anche molto ragionevoli dal punto di vista del rispetto della sfera giurisdizionale. Si tratta delle vicende che hanno condotto, da un lato, ad adottare un'interpretazione molto larga del concetto di rilevanza (per cui la Corte oggi tende sempre di più ad evitare un riesame approfondito della rilevanza e ad accettare la questione così come viene posta dal giudice «a quo»); dall'altro, a valorizzare una nozione di «diritto vivente» riferita all'interpretazione giurisprudenziale (ed in particolare alla giurisprudenza della Cassazione), che viene assunta come un dato oggettivo che la Corte può condividere o no, ma che rappresenta in ogni caso la premessa necessaria per valutare la costituzionalità della legge.

Per quanto riguarda, invece, i punti di equilibrio con il potere legislativo — dopo il declino della tecnica inconcludente dei moniti e degli inviti al legislatore — la Corte si è messa alla ricerca di nuovi strumenti dotati di maggiore forza cogente (sentenze additive, creative, sostitutive, etc.), ma alla fine si è scontrata con una forte resistenza del Parlamento (si ricordi, ad esempio, la reazione parlamentare alla sentenza che estendeva il trattamento dei dirigenti ai professori universitari). Anche qui la Corte ha finito per ripiegare su linee più riduttive: in particolare, su una limitazione dell'uso del parametro della ragionevolezza della legge e su una maggiore cautela nell'impiego di pronunce additive, che non vengono più adottate quando l'illegittimità della norma che dovrebbe condurre ad una pronuncia di questo tipo non sia tale da produrre una soluzione unica ed obbligata. Questa linea si è affermata negli ultimi anni ed è una linea incentrata sul massimo rispetto del potere discrezionale del legislatore. La Corte può ritenere irragionevole



una legge, ma le questioni che potrebbero risolversi con una pronuncia additiva sono dichiarate inammissibili quando non esiste una, ma tante soluzioni possibili. Perciò la pronuncia additiva viene limitata alle sole ipotesi in cui, per rispettare l'eguaglianza, esiste una sola strada.

Su questo piano va anche segnalata quella giurisprudenza che, di recente, ha introdotto la tecnica cosiddetta dell'«ultimo anello», cioè del «monito» al legislatore collegato ad una dichiarazione di «legittimità precaria» della legge, o, come altri dicono, di «illegittimità differita». La Corte non fa cadere la norma, ma avverte che ad una prossima occasione, se non sarà modificata, la norma cadrà. La giustificazione formale di tale tecnica può essere individuata sul piano della illegittimità sopravvenuta: ci sono norme che non sono illegittime nel momento in cui nascono, ma lo diventano nel tempo, alla luce dell'evoluzione del sistema. La Corte suona un campanello di allarme per il legislatore dicendo che sta per scadere il tempo della legittimità di una disciplina riconosciuta sostanzialmente transitoria. Lo strumento in concreto adottato è quello del c.d. «monito rinforzato» o «a termine», strumento che la Corte comincia ad usare con sempre maggiore frequenza e che qualche effetto sembra aver prodotto nei comportamenti del legislatore (ad esempio, in materia di locazioni, di processi tributari e, più di recente, nella disciplina del settore radiotelevisivo). Ma si tratta di una tecnica che va incontro a molte obiezioni (anche per i patteggiamenti indebiti cui può dar luogo) e che va comunque usata con molta cautela (per le situazioni di «impasse» e per i conflitti che può determinare tra sfera politica e giustizia costituzionale).

8. Si arriva così agli ultimissimi anni, dove si intravede l'avvio di una terza fase, che è ancora in pieno svolgimento e i cui effetti istituzionali sono ancora da definire. Se la prima fase era stata la fase della Corte «promotrice di riforme» e la seconda quella della Corte «arbitra dei conflitti», impegnata a mettere a fuoco gli equilibri con il potere giurisdizionale ed il potere legislativo, questa terza fase si può definire come la fase dell'«efficienza operativa». Gli effetti sugli equilibri della forma di governo di questa fase sono ancora da accertare. Quello che per il momento si constata è che, a partire dal 1987, c'è stata una svolta nel funzionamento dell'organo sotto l'insegna dell'efficienza operativa. La svolta è stata determinata all'interno della Corte dalla convinzione che un or-

gano di giustizia costituzionale che non decide in tempi rapidi è un organo inutile. Si possono ammettere ritardi negli altri settori della giustizia — anche se le conseguenze risultano gravi — ma nella giustizia costituzionale il ritardo nella decisione conduce ad alterare, anzi ad annullare la stessa funzione assegnata a tale sistema di giustizia. Perché — e questo è l'elemento nuovo su cui riflettere — il tempo della pronuncia è una delle componenti più rilevanti della funzione propria della giustizia costituzionale.

Questa terza fase è stata pertanto caratterizzata da una forte mobilitazione organizzativa, che nell'arco di tre anni ha condotto la Corte a eliminare tutto l'arretrato pendente, rappresentato da oltre 6.000 cause, alcune risalenti ad oltre un decennio. Alla fine del 1988 le pronuncie venivano adottate a distanza di circa un anno dalla nascita delle questioni; alla fine del 1989 il tempo di decisione si era ridotto a sei mesi; oggi la Corte è in grado di decidere nell'arco di tre mesi. Nel caso di un decreto legge la Corte, com'è noto, è riuscita a decidere, nel 1988, ancor prima del termine della sua conversione.

Questa mobilitazione ha imposto alcune scelte relative all'organizzazione interna del lavoro, che vanno ricordate. In primo luogo sono state costituite, per i vari settori del contenzioso, delle commissioni-filtro che hanno accorpato le questioni analoghe, di modo che le 6.000 controversie pendenti si sono ridotte, alla fine, a 1.500, per i collegamenti esistenti tra cause-pilota e cause connesse e conseguenti. Le commissioni-filtro, composte da assistenti e coordinate da un giudice costituzionale, hanno svolto un lavoro soltanto preparatorio, ma molto utile ai fini della programmazione del ruolo e del calendario delle udienze e delle camere di consiglio. C'è stata poi la riforma del regolamento interno della Corte, che ha consentito di portare in camera di consiglio non solo le cause dove non ci sono parti costituite o quelle manifestamente infondate, ma anche quelle suscettibili di concludersi con una pronuncia di manifesta inammissibilità, quand'anche si tratti di ricorsi in via principale o di conflitti. Anche questo ampliamento nell'impiego della camera di consiglio ha favorito molto lo smaltimento del lavoro. Altra riforma da ricordare è quella relativa alla sottoscrizione delle sentenze: non si raccolgono più, come in passato, le firme di tutti i giudici, ma la sentenza è oggi sottoscritta soltanto dal redattore (che è solitamente il relatore) e dal presidente.

9. Il cittadino avverte nella rapidità della giustizia costituzionale una maggiore garanzia ed un esempio che potrebbe influire positivamente su tutto il sistema giudiziario. Ma questo non esclude che la fase in atto abbia determinato anche talune preoccupazioni tanto nel mondo scientifico che in quello politico.

Il mondo scientifico ha espresso il proprio plauso per l'eliminazione dell'arretrato, ma ha anche avanzato alcuni interrogativi sul metodo impiegato al fine di raggiungere tale scopo. Taluni criticano le recenti riforme ritenute rischiose sia sul piano della collegialità che dalla ponderatezza dei giudizi. Indubbiamente, adottare in un solo anno 1165 pronunce, com'è accaduto nel 1988, è un'impresa che comporta dei rischi e che ha imposto talune semplificazioni specialmente sul piano dell'impiego delle ordinanze e della motivazione delle sentenze. Ma si è trattato di rischi che, rispetto al risultato, valeva certamente la pena di correre. Quello che qui vorrei testimoniare è che, in questa fase, non c'è mai stata una riduzione della collegialità. Negli ultimi tre anni l'impiego più esteso della camera di consiglio ha certamente favorito la rapidità delle decisioni, specialmente in relazione alle questioni già coperte da precedenti: ma sulle questioni nuove ed importanti la collegialità ha sempre funzionato ed in forme molto accentuate. Le preoccupazioni emerse nel mondo politico hanno, invece, investito un altro aspetto: quello degli effetti nel sistema di pronunce adottate entro margini di tempo molto ristretti. L'estrema rapidità delle decisioni della Corte esalta la valenza politica del suo ruolo, ma aumenta anche i rischi di conflitti con il Parlamento ed il governo, perchè la Corte potrebbe essere attratta dalla tentazione di operare come soggetto attivo del processo politico. Anche questa è una preoccupazione non priva di fondamento, che impone una valutazione attenta delle più recenti vicende.

10. Se questo è il quadro, il quale direzione si sta oggi muovendo il nostro sistema di giustizia costituzionale?

La Corte, attraverso l'efficienza operativa, ha aumentato il peso politico del suo ruolo, ma ha anche avvertito l'esigenza di una maggiore cautela nell'uso degli strumenti in grado di incidere sul potere discrezionale del legislatore. Questa esigenza di compensare l'aumento di politicità con un maggior controllo nell'impiego degli strumenti processuali potrebbe forse portare — è un'ipotesi che accenno — a sviluppare nei prossimi anni un ruolo che la Corte

finora ha lasciato in ombra, ma che esprime una delle funzioni naturali della giustizia costituzionale.

Il fatto è che oggi la Corte opera in un quadro di valori che è molto diverso da quello che esisteva nella sua fase di impianto. A differenza che nel passato, il tessuto sociale dentro cui si muove la Corte è un tessuto che resta sì frammentato, ma che ha anche raggiunto una sufficiente coesione su alcune premesse di fondo: sul piano dei valori che connotano l'identità di una comunità, oggi la coesione è molto superiore rispetto a quella degli anni in cui nacque la Costituzione e iniziò a operare la Corte. Pertanto la Corte oggi si trova ad agire in una situazione che potrebbe anche favorire l'assunzione di quel ruolo di custode dei valori fondamentali che taluni tendono ad assegnarle. Un ruolo, si diceva, connaturato ad ogni sistema di giustizia costituzionale, ma a cui la Corte italiana approda solo adesso, dopo il lungo percorso che abbiamo ricordato. Solo di recente, infatti, si sono consolidati nel tessuto sociale valori comuni che la Corte è in grado di interpretare in un rapporto diretto con il corpo sociale. Questo nuovo ruolo di custode di valori si viene dunque a intrecciare con quello che la Corte ha, invece, sempre sviluppato fin dall'origine, quando ha operato come strumento di canalizzazione di interessi che non riuscivano a trovare la loro mediazione attraverso il sistema dei partiti.

11. A conclusioni analoghe sul possibile nuovo ruolo della Corte italiana sembra giungere anche Gustavo Zagrebelsky nel suo recente volume sulla giustizia costituzionale. Ma Zagrebelsky richiama anche tre possibili limiti a questa evoluzione, che vengono individuati nell' «inefficienza giurisprudenziale», nell' «inefficienza operativa» e nell' «inefficienza istituzionale».

La storia degli anni più recenti tende a smentire questa analisi. Per quanto concerne l'inefficienza giurisprudenziale non è vero, come ritiene Zagrebelsky, che la Corte abbia esaurito il suo strumentario e che non ci siano state, negli anni recenti, invenzioni giurisprudenziali. La Corte, riducendo i tempi delle decisioni, oltre a valorizzare il fattore temporale, ha anche sviluppato nuovi strumenti processuali (come le dichiarazioni di costituzionalità «a termine» o le «doppie pronunce»).

Per quanto riguarda la c.d. inefficienza operativa, basti solo ricordare che la Corte, in questi anni, ha eliminato l'arretrato e

scoraggiato largamente — con le sue pronunce in camera di consiglio — la microconflittualità.

L'aspetto più delicato potrebbe restare semmai quello della c.d. inefficienza istituzionale che, ad avviso di Zagrebelsky, potrebbe portare la Corte italiana a gravitare nell'orbita del sistema dei partiti. Ma anche questo rischio non sembra rispondere alle tendenze attuali. Si diceva prima che la Corte, nella sua storia, ha cercato la propria legittimazione puntando ad un collegamento diretto con il corpo sociale: questa tendenza di recente si è andata accentuando, favorita dalla crescente paralisi del sistema politico. Questo dato, nella sua oggettività, favorisce l'autonomia del sistema di giustizia costituzionale e la ricerca da parte della Corte di un livello di azione diverso da quello proprio del sistema dei partiti.

12. Per concludere, vorrei ricordare che la fase dell'efficienza operativa sta ponendo oggi in luce alcuni problemi cui conviene accennare.

Un primo problema riguarda l'efficacia nel tempo delle sentenze costituzionali. Il modello costituzionale tracciato nell'art. 136 Cost. e nell'art. 30 della legge n. 87 del 1953 è troppo rigido. La parziale retroattività delle pronunce prevista da tale modello può, a volte, determinare conseguenze gravi in tema di caducazione degli atti e di validità dei procedimenti in corso. La Corte ha cercato in taluni casi di rimediare a tali conseguenze ponendo, nei dispositivi delle sentenze, un termine per la decorrenza degli effetti, termine che fa salvi gli atti compiuti fino a quella data. In altri casi la Corte, nell'estendere a talune categorie norme di beneficio previste per categorie diverse, ha stabilito che l'estensione possa decorrere da una certa data e questo per evitare conseguenze finanziarie troppo onerose. Ma il problema rimane aperto, perché resta pur sempre la possibilità che il giudice ordinario non si senta vincolato al limite temporale posto dalla Corte ed estenda anche oltre tale limite l'applicazione della pronuncia costituzionale.

Un secondo problema è quello delle cosiddette «sentenze di spesa», cioè delle sentenze che, nel dichiarare illegittima una legge, sottraggono una entrata o aumentano una spesa per il bilancio statale. In questi casi nasce un problema di rispetto dell'art. 81 della Costituzione: la Corte determina, attraverso la propria sentenza, una riduzione di entrate o un aumento di spese, senza offrire la relativa copertura. A questo proposito ci si domanda se la Corte

costituzionale si debba preoccupare della copertura della spesa nel momento in cui incide con la sua pronuncia sull'equilibrio del bilancio, ovvero se debba completamente disinteressarsi dei problemi di copertura che investono esclusivamente la sfera governativa. La linea che tende a prevalere è nel senso che, laddove occorra applicare il principio di eguaglianza, l'art. 81 non rappresenta un limite insuperabile, perché la Corte non può darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue sentenze. È un discorso che può convincere in astratto, ma che diventa molto problematico quando entrano in gioco sentenze in grado di determinare sensibili alterazioni nella politica di bilancio.

Un terzo problema riguarda, infine, l'intreccio tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza comunitaria. Il diritto comunitario sta dilagando in tutti i settori e la Corte ha cercato, in più occasioni, di individuare alcuni punti fermi nei rapporti tra costituzione e diritto comunitario. Il problema è che, al di là di ogni possibile teorizzazione, esiste una situazione di conflitto potenziale legata al fatto che Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee si trovano sempre più a pronunciare sulle stesse materie o su oggetti connessi. La conseguenza è che, sempre più spesso, il diritto comunitario viene a incidere sul parametro costituzionale, come, ad esempio, in tema di definizione delle competenze regionali di cui all'art. 117 Cost.. La normativa comunitaria diviene così elemento integrativo del parametro costituzionale e la Corte costituzionale finisce per assumere un ruolo di supporto anche nei confronti di tale normativa. Questo è un terreno nuovissimo su cui nei prossimi anni non solo la Corte italiana ma tutte le Corti europee si dovranno misurare.

Si tratta di problemi che ben difficilmente potranno trovare una soluzione soddisfacente sul terreno giurisprudenziale e che richiederanno presto un intervento chiarificatore da parte del legislatore costituzionale.

Maggio 1990