

Riflessioni su un'esperienza di lavoro alla Corte costituzionale

UGO DE SIERVO

1. A mio parere, ogni considerazione sul modo d'essere e di agire della Corte costituzionale esige necessariamente che si abbia una piena consapevolezza di ciò che essa fa effettivamente nella specifica contingenza storica nella quale essa opera.

Pertanto il mio contributo vorrebbe essere proprio in questa direzione, dal momento che altrimenti le pur opportune considerazioni teoretiche sul ruolo del nostro organo di giustizia costituzionale potrebbero rischiare di essere eccessivamente astratte. Se spesso perfino la lettura delle note dottrinali a commento di singole decisioni della Corte delude non poco per la mancata considerazione di tanti profili, pur evidenti, che hanno condizionato il giudizio o per la superficiale pretesa di sovrapporre proprie astratte teorie al complesso bilanciamento operato¹, ricostruzioni di insieme dell'intera esperienza di un organo di giustizia costituzionale necessitano ancora di più di un'attenta considerazione degli elementi conoscitivi relativi all'esperienza che vi si svolge.

Su questo piano, essendo ormai giudice costituzionale da un periodo consistente (quattro anni e mezzo), pari a metà del mandato complessivo, ma non tale da avermi fatto dimenticare l'impatto iniziale con la nuova attività alla quale ero stato improvvisamente chiamato dalle mie attività di docente universitario, spero di poter testimoniare con franchezza le mie personali riflessioni originate dalla nuova e tanto impegnativa esperienza in un organo costituzionale fino ad allora da me conosciuto solo sul piano dello studio (neppure specialistico: nei miei lavori di diritto costituzionale non mi ero mai occupato in modo specifico della Corte o della giustizia costituzionale) e dei rapidi racconti di alcuni amici che erano stati in precedenza chiamati a farne parte.

Anzitutto si tratta di un organo che opera con grande intensità, secondo modalità pienamente collegiali, giudicando su norme o su oggetti estremamente diversi tra loro sulla base di impugnative relative a specifiche norme o vicende.

Solo un accenno su ciascuno di queste fondamentali caratteristiche: i dati numerici relativi ai cinquanta anni di funzionamento della Corte costituzionale evidenziano che essa in questo lungo periodo ha adottato oltre sedicimila provvedimenti (circa metà sono le sentenze, contro un numero analogo di ordinanze, peraltro con non poche diversità nel tempo e soprattutto settore da settore), con una media negli ultimi quindici anni di circa 400/500 provvedimenti all'anno (le sentenze oscillano da un terzo a metà del numero complessivo)².

Ciò significa che la Corte lavora molto intensamente, poiché ciascun provvedimento assunto ha alle sue spalle ampie ricerche, confronti e decisioni collegiali, stesure dei provvedimenti e loro correzioni in sede collegiale, attente revisioni dei testi per la loro pubblicazione.

La collegialità del lavoro della Corte rappresenta la sua maggiore caratteristica strutturale: malgrado la presenza nel collegio di personalità certamente significative ed il ruolo indubbio del suo Presidente (peraltro eletto dal collegio e che non di rado – come ben noto ed ampiamente discusso – svolge questa funzione per periodi brevi), tutte le fondamentali decisioni della Corte vengono assunte dal plenum dell'organo: decisioni processuali e sostanziali, revisione analitica del testo delle sentenze, modifiche regolamentari, maggiori decisioni amministrative.

Tutto ciò impone la creazione ed il mantenimento di una forte rete di relazioni fra tutti i giudici (malgrado i continui mutamenti nella composizione del collegio), l'adozione di regole di reciproco rispetto e di correttezza (malgrado le non rare tensioni che si sviluppano), la condivisione di un sostanziale spirito unitario e di un certo sti-

le di riserbo sulle discussioni che pure si sviluppano – e non di rado vivacemente – all'interno del collegio. Non a caso, è molto rara la stessa utilizzazione da parte dei giudici relatori che siano rimasti in minoranza nel collegio, che quindi ha deciso difformemente dalle loro proposte (evento non particolarmente raro), del potere di rifiutare di redigere la sentenza³.

Questa particolare situazione, nella quale addirittura il relatore della questione da decidere resta in minoranza nel collegio rappresenta bene la normale esistenza di una dialettica fra i componenti del collegio: e ciò tanto più se le questioni da decidere sono nuove e di significativa rilevanza. Una dialettica che, a riprova definitiva della autonomia dei giudici, si manifesta in schieramenti maggioritari normalmente formati da componenti di volta in volta non identici.

Ma proprio la normale adozione a maggioranza delle più rilevanti decisioni della Corte spiega i motivi per cui non condividendo il pur apprezzabile auspicio di Zagrebelsky che le maggiori decisioni della Corte siano assunte, almeno tendenzialmente, dalla totalità dei componenti dell'organo, dal momento che in realtà esse integrerebbero il dettato costituzionale⁴: anche se spesso è del tutto opportuno che su temi particolarmente delicati si eviti che la decisione sia assunta da ristrette maggioranze, ricercando invece il massimo delle convergenze possibili, la prassi assolutamente pacifica è nel senso che le scelte sono infine adottate a maggioranza, ove la ricerca dell'unanimità si verifichi impossibile.

Infine, è da considerare la notevole eterogeneità delle competenze della Corte costituzionale e soprattutto la estrema diversificazione dei corpi normativi che

vengono in gioco nei suoi giudizi: sul primo versante, si rifletta sul non raro tecnicismo giuridico necessario per rispondere a molti ricorsi incidentali di costituzionalità, mentre i ricorsi in via diretta in materia regionale comportano in genere la considerazione di normative costituzionali o di legislazioni generali che spesso necessitano di rilevanti integrazioni interpretative; ma poi soprattutto i conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, così come i giudizi sull'ammissibilità dei referendum abrogativi o, a maggior ragione, i giudizi in sede penale, spingono la Corte assai vicino alla necessaria considerazione del merito di vicende e conflitti.

Per di più, la incidenza dei diversi tipi di competenze della Corte muta nel tempo, in relazione all'insieme delle vicende istituzionali e politiche entro cui si opera: ad esempio, il sicuro primato quantitativo del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto alle altre competenze della Corte negli ultimi anni è stato parzialmente eroso dall'accrescimento del numero dei conflitti fra i poteri dello Stato e soprattutto dalla vistosa crescita della conflittualità fra Stato e Regioni (i ricorsi in via principale relativi alla costituzionalità sulle leggi ed i ricorsi per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni hanno originato dal 2003 circa metà del numero complessivo delle sentenze della Corte, allorché in precedenza erano pari a poco più del venti per cento). Con formula sintetica, magari un po' esagerata come molte semplificazioni, si è parlato di una Corte che si trasforma da «Corte dei diritti a Corte dei conflitti».

Ma poi soprattutto i giudici della Corte si trovano a dover decidere specifiche questioni di costituzionalità sorte in settori normativi o in segmenti istituzionali tra

loro estremamente differenziati e comunque spesso alquanto o molto complessi: l'esperienza insegna che solo l'effettiva capacità di orientarsi bene nell'estrema articolazione dei sistemi normativi e istituzionali esistenti permette di considerare correttamente i profili di costituzionalità posti alla Corte ed anche di giungere a efficaci esiti processuali. Ciò mentre troppo spesso risultano inutilizzabili molte ricostruzioni dottrinali, eccessivamente astratte o comunque non sufficientemente attente alla complessità normativa esistente.

Ciò è alla base della necessità che il collegio disponga al suo interno (e non solo fra i suoi collaboratori, peraltro in questo evidentemente essenziali) di adeguate specializzazioni in tutti i maggiori segmenti dell'ordinamento giuridico, senza però che la necessaria specializzazione dei vari giudici giunga ad equivalere alla pratica attribuzione ad essi della competenza esclusiva nelle diverse materie (correttivi di ciò sono, oltre la collegialità nelle decisioni, una opportuna ripartizione fra più giudici, ad opera dei Presidenti, del compito di istruire le questioni sorte anche nelle materie più «specialistiche»).

2. In questo contesto sono chiamati ad operare i giudici costituzionali, con le loro professionalità giuridiche e le loro sensibilità e culture. Se certo i componenti di ogni organo giurisdizionale in qualche misura integrano il sistema normativo che devono applicare attraverso la loro attività interpretativa nel contesto della vicenda che sono chiamati a giudicare, i giudici della Corte costituzionale dispongono naturalmente, sulla base dei parametri costituzio-

nali che devono utilizzare e della stessa natura di molte vicende su cui la Corte deve giudicare, di un potere relevantissimo di attualizzazione-integrazione delle disposizioni costituzionali e delle norme collegate o interposte.

Le professionalità dei giudici costituzionali sono state e sono molto diverse, non solo per le specializzazioni in diversi segmenti materiali (comunque non poco incidenti), ma anzitutto per la diversa provenienza professionale: ad esempio, i giudici costituzionali provenienti dalle carriere giudiziarie dispongono in genere di un'eccezionale capacità tecnico-giuridica nell'affrontare i giudizi nei loro termini specifici e nel redigere le sentenze e le ordinanze, ma, almeno all'inizio della loro esperienza, non di rado denotano qualche difficoltà a utilizzare i parametri tipici del giudizio di costituzionalità (le norme costituzionali, specie là dove esigono forti integrazioni culturali), ben diversi dai parametri usualmente utilizzati nell'ordinaria attività giurisprudenziale (le leggi ordinarie, se non le disposizioni dei codici), assai più puntuali e specificamente vincolanti.

Al tempo stesso, i giudici costituzionali provenienti dalle carriere universitarie nell'ambito giuridico, anche se decisamente più attrezzati nell'utilizzazione dei parametri costituzionali, in genere sono assai meno capaci, almeno all'inizio della loro esperienza, di affrontare puntualmente gli specifici oggetti loro affidati, evitando di farsi dominare da considerazioni e sviluppi argomentativi troppo generali od addirittura teorici. Gli stessi professori universitari con significative esperienze nell'avvocatura (comunque non molti fra i 94 giudici che dall'inizio della storia della Corte ne hanno fatto parte) hanno forse avuto

meno problemi pratici iniziali, ma hanno anch'essi dovuto entrare nella prospettiva di cercare di calare le loro concezioni di tipo generale nelle tante specifiche fattispecie che sono state loro sottoposte.

Quanto ad alcuni giudici provenienti da un lungo impegno politico, per lo più riconducibili sul piano professionale all'avvocatura, il loro problema spesso è stato quello di doversi impegnare a recuperare la professionalità originaria, parallelamente operando un distacco dalla mentalità e dalla rete di relazioni che sono tipiche del ceto politico.

Ma tutto ciò evidentemente dipende in ultima istanza dalla volontà, dal carattere e dalla storia personale di ciascuno, che è impossibile ricondurre a categorie generali, malgrado che dalla Corte siano passati alcuni dei più autorevoli giuristi italiani⁵: basti qui accennare al fatto che lo stesso lungo periodo della durata in carica dei giudici può evidentemente incidere in opposte direzioni (progressiva sempre maggiore capacità ad operare in modo pienamente efficace, lenta decadenza professionale anche per l'effetto del passaggio degli anni in soggetti in genere piuttosto anziani). Tanto meno è possibile anche solo tentare di distinguere i giudici a seconda della loro maggiore o minore autorevolezza nel collegio. Semmai, rilevante per una valutazione in senso negativo può essere una solo parziale capacità professionale collegata ad una mancanza sostanziale di un adeguato senso autocritico, che renda sostanzialmente impermeabile il giudice ai tanti stimoli che gli giungono dal collegio, dai colleghi, se non dai diversi collaboratori.

Di per sé le norme vigenti assicurano al giudice uno status di larga indipendenza sia sul piano giuridico che di fatto dagli altri

poteri; analogamente operano vaste ipotesi di incompatibilità durante il suo mandato. In quest'ultimo ambito semmai anzi, è oggetto di diffusa (e condividibile) critica la assenza di una previsione legislativa relativa ad adeguate incompatibilità successive per i giudici, che potrebbero eliminare il sospetto (in concreto spesso infondato) di comportamenti volutamente prudenti o eccessivamente rispettosi verso il sistema politico nella speranza di successivi riconoscimenti.

Peraltro, come giustamente da tanti affermato, le norme giuridiche – pur essenziali – non assicurano da sole l'indipendenza effettiva del giudice, ove non esista un suo adeguato atteggiamento etico, tale da escludere nella sostanza l'esistenza di legami tali da ridurre la sua autonomia di giudizio: atteggiamento meno agevole di quanto appaia, dal momento che non esistono soltanto i vincoli di cui si è pienamente coscienti, ma anche quelli che quasi inconsapevolmente scaturiscono da appartenenze a gruppi culturali o politici, a ceti sociali o corporazioni professionali. E tutto ciò è certamente reso più complesso dal fatto che in particolare il giudice costituzionale non può certo astrarsi dalla vita politica e culturale del suo paese, né pretendere di vivere al di fuori dei normali rapporti sociali.

Semmai alcuni dei trattamenti privilegiati connessi allo status di giudice costituzionale e che lo equiparano almeno in parte al vertice delle massime istituzioni nazionali, lo espongono a qualche rischio di integrarsi eccessivamente in un sistema di relazioni che – ove mal praticato – potrebbe contribuire a ridurne in parte l'autonomia di giudizio.

Da tutto ciò l'estrema importanza che

dovrebbe avere la scelta particolarmente attenta dei giudici da parte degli organi che devono nominarli: ma l'uso del condizionale indica che, invece, le prassi seguite nei cinquanta anni non sono sempre state soddisfacenti o comunque pienamente consapevoli della notevole delicatezza delle scelte personali da operare, dal momento che non di rado hanno prevalso acritici criteri di mera appartenenza politica o corporativa (il che non ha escluso anche qualche ottima scelta, peraltro frammista ad altre, assai più opinabili).

Vorrei però notare che proprio le assai ridotte polemiche pubbliche sui singoli componenti della Corte costituzionale sono una delle prove che la forte collegialità esistente in quest'organo e la sua stessa altissima funzione di garantire il primato delle disposizioni costituzionali, sembrano essere in genere riuscite ad omogeneizzare i diversi giudici (anche qualcuno di quelli nominati magari nella speranza che potessero «normalizzare» la Corte) in modo sufficiente da garantire quella indipendenza e quella complessiva buona funzionalità che sono in genere riconosciute a quest'organo.

3. Essendo questi alcuni fra i dati che caratterizzano l'attività della Corte, è evidente che la sua attività non può che essere quella di un organo di giustizia, seppure a livello costituzionale, dai poteri decisamente importanti ma delimitati e non quella di un organo che possa pretendere di far evolvere il paese verso principi e valori sostanzialmente nuovi, come pure qualche sollecitazione culturale o politica di volta in volta avrebbe desiderato. Ogni tentazione di spingere la comunità nazionale verso nuo-

vi poteri e valori non solo è del tutto estranea al disegno costituzionale, e quindi è in radice errata, ma sarebbe destinata ad una sicura e naturale sconfitta, poiché la Corte non dispone né delle capacità professionali né della forza politica che sono indispensabili per esercitare vere e proprie funzioni di indirizzo politico.

Ma forse molte ricostruzioni assai enfatiche dei poteri della Corte costituzionale sono il frutto di un'errata rappresentazione della situazione ad opera di studiosi che forse per la diuturnità con l'oggetto di studio sembrano non riuscire più ad avere una realistica visione dell'insieme dei rapporti fra i massimi organi costituzionali. Ancora peggio fanno evidentemente quei deplorabili politici che, a distanza di sessant'anni dalla Costituente, ricollegandosi alle più rozze ed arcaiche posizioni contrarie al controllo di costituzionalità, denunciano la pretesa prevaricazione della Corte sugli organi rappresentativi, allorché invece essa fa semplicemente «il suo mestiere», dichiarando l'illegittimità costituzionale di qualche legge o di qualche comportamento di immediata rilevanza politica.

E, invece, al di là degli indubbi risultati conseguiti nel cinquantennio su tanti importanti filoni giurisprudenziali e relativamente alla stessa complessiva legittimazione da essa conseguita presso gli altri organi fondamentali dell'ordinamento repubblicano e presso la stessa pubblica opinione, il ruolo della Corte resta solo quello di essere la fondamentale tutrice del primato effettivo della norma costituzionale (e solo là dove essa esiste effettivamente) sull'attività degli organi espressivi del potere politico, pur legittimati dai procedimenti elettorali o di nomina fiduciaria.

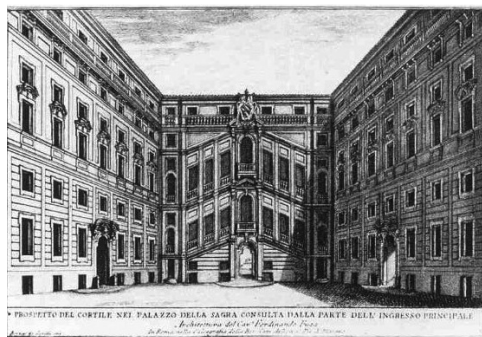
Ciò non significa minimamente disco-

noscere gli enormi passi in avanti compiuti, anche attraverso l'utilizzazione di tecniche decisorie assai innovative anche solo rispetto a pochi decenni fa (basti pensare alla attuale non rara adozione di sentenze additive o alla pacifica utilizzazione del canone della ragionevolezza). Del pari, sono certamente significativi gli importanti ruoli di supplenza a cui la Corte è stata ed è tuttora ancora chiamata per evidenti difficoltà del sistema politico (si pensi alla forte espansione dei conflitti fra i poteri nell'ultimo decennio) o per riforme costituzionali assai complesse come quella del Titolo V, non poco tecnicamente carenti e comunque abbandonate a sé stesse per una intera legislatura, senza gli indispensabili atti di attuazione/integrazione ad opera del legislatore nazionale e dello stesso Governo.

Ma – a ben vedere – è proprio il suo ruolo di garante della legalità costituzionale che suscita tuttora resistenze e reazioni significative tra gli organi espressivi delle istituzioni politiche, al di là della naturale e quasi fisiologica permanenza in ogni ordinamento costituzionale di una tensione fra gli organi di indirizzo politico e l'organo di giustizia costituzionale. Anche al di là del facile possibile florilegio di possibili citazioni e vicende tratte dalla quattordicesima legislatura, resta tuttora nel fondo del nostro sistema politico una profonda insofferenza del sistema politico nazionale (e regionale) verso limiti di legalità costituzionale al proprio operato: solo per accennare a qualche esempio, potrebbe citarsi la perdurante abnorme utilizzazione da parte degli organi parlamentari del primo comma dell'art. 68 della Costituzione per cercare di sottrarre i parlamentari a possibili responsabilità anche in ambiti estranei all'esercizio delle funzioni parlamentari (e

qualche tendenza analoga è perfino riscontrabile a livello regionale); potrebbe rimandersi ad alcuni casi evidenti di interventi legislativi di elusione di sentenze costituzionali o finalizzati a far slittare alcuni giudizi della Corte; potrebbero ricordarsi le vistose forzature delle disposizioni costituzionali e della relativa giurisprudenza costituzionale da parte di tanti Governi in tema di delega legislativa e di decretazione d'urgenza; a livello regionale potrebbe notarsi la evidente tendenza di molte Regioni addirittura ad operare in via amministrativa e non tramite le necessarie fonti legislative (un terzo delle Regioni che da oltre sei anni non adegua i propri Statuti alle riforme costituzionali intervenute, altre che non utilizzano, se non ai minimi termini, le fonti legislative).

Ma poi perfino la pericolosa presa di consapevolezza da parte del sistema politico nazionale della relativa facilità di apportare modificazioni al testo costituzionale, salvo il rischio del referendum popolare ove la riforma sia stata adottata senza la maggioranza dei due terzi dei voti a favore in ciascuna Camera (terzo comma dell'art. 138 Cost.), non solo ha evidentemente ridotto non poco la «sacertà» delle disposizioni costituzionali, ma ha veicolato anche la tendenza ad alterare – seppure in modi e misure diversi – il funzionamento della Corte costituzionale e a comprimerne i poteri: se nelle tre grandi leggi costituzionali in materia regionale (n.1/1999, n.2 e n.3/2001) che hanno modificato molto il nostro ordinamento regionale sono state fondamentalmente le loro non poche carenze tecniche e la genericità delle clausole di riparto delle competenze fra Stato e Regioni la causa di una pericolosa sovraesposizione della Corte, nel suo doveroso tentativo di far comun-



Palazzo della Consulta, prospetto della facciata interna verso la piazza del Quirinale, incisione di Bernardo Sghilli

que funzionare il nuovo sistema, nel testo costituzionale respinto dal referendum popolare del giugno scorso si mirava addirittura a sottrarre al giudizio della Corte il giudizio sulla regolarità di buona parte del procedimento legislativo, si aumentava significativamente il tasso di politicità dei componenti della Corte e lì si spingeva a farsi carico della tutela di specifici interessi, si aumentava irresponsabilmente il numero dei soggetti che possono ricorrere alla Corte.

Ma che ci sia ancora da fare molto nella effettiva condivisione del concetto di Stato costituzionale è denotato dalla diffusa perduranza dell'idea, non solo nel sistema politico ma anche nello stesso sistema informativo (che pure non di rado afferma di condividere alcune delle decisioni della Corte di maggiore rilevanza), che «tutto è politica»: si spiegano così rappresentazioni ipersemplicate della composizione e delle scelte di volta in volta operate dalla Corte, troppo spesso rappresentata come una propaggine del sistema politico, mentre sembrano sfumare od addirittura non esistere le specifiche motivazioni delle decisioni derivate dal dettato costituziona-

le. E qui pesa pure non poco anche una diffusa troppo modesta capacità degli operatori dell'informazione di valutare la specificità dei problemi affrontati ed il significato reale delle soluzioni conseguite dalla giurisprudenza costituzionale.

4. Sulla base delle premesse prima accennate, può dirsi che la Corte, esercitando i poteri che la Costituzione le attribuisce, ha come propria essenziale funzione (peraltro tutt'altro che tradizionale nella nostra storia istituzionale ed anche adesso non poco contrastata) di garantire il rispetto e l'attuazione della Costituzione in ineliminabile dialettica (seppur più o meno vivace nelle diverse contingenze) con gli organi rappresentativi preposti all'esercizio dei supremi poteri normativi e di governo e con gli altri organi preposti al funzionamento delle altre istituzioni della nostra Repubblica.

Ed è evidente che l'esercizio di questa sua funzione comporta anche una indubbia ed importante funzione educativa sulla nostra società, specie in riferimento all'esistenza di limiti di legalità anche per i sommi organi del nostro ordinamento ed al sicuro primato nel nostro sistema istituzionale dei principi e dei valori costituzionali. Anzi, ogni volta che la Corte non riesce a contenere, se non ad eliminare, prassi ed atti di dubbia compatibilità costituzionale non solo rischia la sostanziale irrilevanza nel sistema istituzionale complessivo, ma si assume una grave responsabilità proprio in riferimento alla complessiva società italiana, già tanto profondamente dubbiosa dell'effettiva vigenza del principio di legalità specie in riferimento ai soggetti ed agli organi più forti.

Ma tutto ciò può essere operato dalla Corte solo tramite l'esercizio delle sue specifiche competenze, ampie, incisive, ma certo non illimitate: è una pericolosa tentazione da respingere quella di forzarne i confini, poiché in tal modo la Corte si esporrebbe a pericolosi confronti politici, da cui uscirebbe sicuramente sconfitta. Ma in genere la Corte è non poco prudente nel respingere le pur ricorrenti tentazioni che si sviluppano al suo interno, seppure con varie misure e modalità (è pericolosa la apparente sensazione di onnipotenza in un organo, logicamente privo di controlli esterni, ove non esista un forte senso di autocontrollo). Semmai è nella sapiente utilizzazione delle tecniche processuali e decisorie che un organo giurisdizionale altamente specializzato che la Corte può esercitare le proprie competenze in modo parzialmente espansivo: strada in realtà largamente utilizzata, seppure sempre nel sostanziale rispetto dell'ambito delle competenze determinate dalla costituzione e dalla legge n.87/1953.

Tutto ciò si muove ovviamente nell'ambito di una Corte nella quale le sensibilità sociali e collettive necessarie per la lettura delle disposizioni costituzionali passano attraverso la mentalità, la professionalità e la cultura dei giudici costituzionali, cittadini particolarmente qualificati ad interpretare i principi ed i valori costituzionali, tramite il filtro delle loro culture giuridiche, ma non certo «rappresentativi» di determinate frazioni sociali. In astratto nulla di diverso da ciò che rappresentano gli ordinari giudici nella indispensabile interpretazione dell'universo normativo che devono utilizzare, salvo che le disposizioni costituzionali esigono una integrazione interpretativa che normalmente è assai

più significativa. Ma poi non può neppure sottovalutarsi l'incidenza sulla psicologia e sulla volontà di tanti giudici dello specifico ruolo di tutori del dettato costituzionale: sembrano non esser stati rari i casi di giudici costituzionali che nell'esperienza alla Corte sono alquanto mutati rispetto al loro precedente impegno professionale.

Ed è evidente che i giuristi, per lo più dotati di moderne sensibilità, che hanno composto la Corte costituzionale negli ormai lunghi anni del suo funzionamento, hanno – almeno nella loro grande maggioranza – non poco contribuito ad un radicale svecchiamento di moltissime parti dell'ordinamento giuridico esistente (dal testo unico di polizia ai codici penale e di procedura penale, dal diritto di famiglia al diritto processuale, dal diritto del lavoro al diritto amministrativo, ecc., ecc.), notoriamente in genere espressivo della stratificazione di risalenti principi e modelli organizzativi, spesso al di là ed a prescindere dal dettato costituzionale.

Basti in questa sede fare il solo esempio della fortissima tradizione centralista esistente non solo nella burocrazia, ma nella stessa cultura politico-istituzionale (troppo a lungo del tutto dominata da approcci filosofici o ideologici o semmai economico-sociali) e spesso meccanicamente riprodotta dalla stessa cultura accademica (perfino nei primi decenni successivi alla Costituzione, nei quali si sono formati gli attuali quadri dirigenti del nostro Stato, fra cui anche non pochi giudici costituzionali): solo la immissione nella Corte di almeno alcuni giudici formati, invece, nella esperienza della lunga e difficile stagione dei tentativi di regionalizzare il nostro Stato alla luce dei principi costituzionali, ha contribuito a incidere sostanzialmente, se non ancora a rompere, il precedente solidissimo impianto

antiregionalista esistente nella cultura e mentalità a tutti i livelli istituzionali.

Ma poi non può assolutamente sottovalutarsi quanto le diverse generazioni di giudici costituzionali hanno contribuito a fare nella disciplina, in non piccola parte autonoma, relativa alle procedure utilizzate per l'esercizio dei poteri della Corte costituzionale e per la conclusione dei diversi tipi di processi: basti qui rinviare alla considerazione della ricchissima ed innovativa tipologia delle sentenze della Corte costituzionale, largamente eccedente le originarie ridotte (e spesso relativamente poco efficaci) forme di conclusione dei processi costituzionali relativi ai giudizi di costituzionalità sulle leggi. Innovazioni forse originariamente «passate» per la debolezza degli organi espressivi del potere politico in diversi momenti storici o per le funzioni di supplenza affidate alla Corte in fasi particolarmente difficili, ma che restano ormai permanentemente nella disponibilità della Corte e nel patrimonio del nostro sistema costituzionale.

Peraltro le situazioni difficili sono la regola nell'esercizio di molti giudizi della Corte.

Ad esempio, si dice – e certo non è inesatto – che la evidente espansione negli anni più recenti dei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato esporrebbe molto la Corte rispetto agli altri organi costituzionali.

Ciò è vero poiché i conflitti fra i poteri dello Stato pongono quasi sempre problemi di grande delicatezza: ciò avviene anche quando occorre delimitare i confini entro i quali i parlamentari possono esprimere del tutto liberamente le loro opinioni (come noto, si tratta della categoria di conflitti decisamente più numerosa), ma certo avviene ancora di più quando si presenta-

no conflitti sollevati, solo per accennare a qualche esempio verificatosi negli ultimi anni, da un ex-Presidente della Repubblica che invoca la propria irresponsabilità anche in riferimento a valutazioni espresse durante il suo mandato ma al di fuori delle sue funzioni (secondo il giudizio dell'organo giudiziario che lo ha condannato in sede civile), o da un organo giudiziario che contesta la apposizione del segreto di Stato su un'area territoriale entro la quale intendeva svolgere un'ispezione, o dal C.S.M. che vorrebbe in tal modo fare annullare una legge che ritiene contrastante con i propri poteri, o dal Presidente della Repubblica che contesta che il Ministro per la giustizia gli impedisca di esercitare il potere di concessione della grazia. È evidente che la soluzione di conflitti del genere rischia di spingere la Corte a giudicare vicende nelle quali, almeno in alcuni casi, non è agevole distinguere i profili di legittimità costituzionale da valutazioni del merito politico.

Ma non meno difficile per la Corte è risolvere tanti giudizi di costituzionalità in materia regionale, in presenza di una disciplina costituzionale estremamente sommaria e neppure integrata da una sufficiente attività legislativa statale di cornice o di principio: ad esempio, molte volte, dinanzi a intere leggi statali largamente carenti sul piano della coerenza con il nuovo Titolo V della costituzione, non volendosi seguire la via più agevole della dichiarazione di incostituzionalità di intere parti di queste leggi (con il rischio, dalla Corte temutissimo, di perduranti vasti vuoti normativi), si è seguita la via difficile di molteplici dichiarazioni parziali di illegittimità costituzionale, molte delle quali di tipo additivo. Ma sentenze del genere, che nel complesso giungono in pra-

tica a sostituire nuovi testi normativi a quelli in precedenza approvati dagli organi legislativi statali, non solo sono assai difficili, ma espongono la Corte alla critica, in via di astratto principio ineccepibile, che le scelte legislative spettano solo agli organi titolari del potere legislativo (salvo che in casi del genere ci si trova dinanzi ad un evidente tentativo dello stesso potere legislativo di eludere il dovere di dare corretta attuazione ad una serie di disposizioni costituzionali).

Ma non meno complesse sono evidentemente le tantissime sentenze della Corte nella quale essa deve cercare di determinare i confini delle innumerevoli materie di competenza dello Stato o delle Regioni (tanto sommariamente definite dal Titolo V e mai integrate dal legislatore nazionale) ed i loro reciproci rapporti. Ed analogamente potrebbe dirsi per le valutazioni sulla correttezza delle «chiamate in sussidiarietà» da parte del legislatore nazionale o regionale di funzioni altrimenti di competenza comunale ai sensi del primo comma dell'art. 118 Cost.

Voglio dire che l'attuale forte esposizione della Corte deriva anche da evidenti difficoltà nei processi politici e da alcuni vistosi limiti esistenti nelle più recenti innovazioni costituzionali e nella legislazione ordinaria che dovrebbe attuarla ed integrarla.

A riprova della sostanziale fragilità dei pur rilevanti risultati conseguiti dalla Corte costituzionale, malgrado i tanti festeggiamenti e le diffuse valutazioni positive sul suo operato, viene naturale notare che il compimento dei cinquanta anni della sua attività è intervenuto al termine di una legislatura non poco problematica rispetto alla coerenza sostanziale dell'attività legislativa e di governo con non pochi valori e princi-

pi costituzionali e che si è segnalata anche per diversi pesanti polemiche del sistema politico maggioritario verso la stessa Corte.

Non potendo riferirmi a norme ed a comportamenti che in ipotesi potrebbero divenire anche oggetto di futuri giudizi, credo però che basti riflettere quanto il testo di revisione costituzionale votato dalle Camere nell'autunno 2005 e respinto dal referendum popolare del giugno 2006 evidenziasse (tra gli altri suoi difetti) un tale allarmante degrado sul piano della completezza e della coerenza delle ipotizzate nuove disposizioni costituzionali, da far seriamente temere che potesse ancora parlarsi di spazi significativi per una giurisdizione costituzionale. In assenza, infatti, di un

sistema di norme sufficientemente completo e coerente, sono i soggetti egemoni nel sistema politico che riassumono di fatto larga parte di quei poteri che in uno Stato costituzionale sono, invece, opportunamente articolati e suddivisi, con una conseguente chiamata in causa dell'organo di giustizia costituzionale nei casi di alterazioni di questo tipo di norme.

Vi è allora da chiedersi se la sorte futura della Corte non dipenda fondamentalmente da un necessario recupero a livello di pubblica opinione del significato e del valore dello Stato costituzionale.

¹ Resta purtroppo attuale quanto vivacemente scriveva Branca molti anni fa: cfr. Giuseppe Branca, *Quis adnotabit adnotatores? e Chiossa a chiusa*, in «Foro italiano» 1970, V, pp. 17 ss., pp. 145 ss.

² Molteplici dati conoscitivi sull'attività svolta e sulla composizione della Corte nei cinquanta anni di funzionamento sono ora nei tre tomi del volume edito dalla stessa Corte costituzionale, 1956 – 2006. *Cinquant'anni di Corte costituzionale*, Roma 2006.

³ Sulla collegialità si vedano le rappresentazioni di due noti giudici: Giuseppe Branca, *Collegialità nei*

giudizi della Corte costituzionale, (1969) ora in 1956 – 2006. *Cinquant'anni di Corte costituzionale*, cit., tomo I, pag. 495 ss. e Gustavo Zagrebelsky, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino 2005, pag. 7 ss.

⁴ Gustavo Zagrebelsky, *Principi e voti*, cit., pag. 29 ss..

⁵ Anche l'esperienza da me fatta nel ricercare e selezionare gli scritti degli ex giudici della Corte da ripubblicare in occasione del suo cinquantesimo anniversario (cfr. 1956 – 2006. *Cinquant'anni di Corte costituzionale*, cit.) se evidenzia manifeste grandi diversità di sen-

sibilità e di cultura giuridica fra i vari giudici che hanno scritto durante il loro mandato, non esaurisce affatto l'analisi delle loro professionalità come componenti della Corte, che esigerebbe almeno anche un esame analitico (ed assai difficile) dell'attività giurisdizionale svolta da ciascuno. D'altra parte, è noto che anche alcuni dei giudici più attivi (specie provenienti dalle alte magistrature) non scrivono saggi scientifici, se non del tutto eccezionalmente.