

Riformare la Corte costituzionale?

di Renato Granata

Il d.d.l. di riforma della Costituzione, approvato in settembre dal Governo, investe anche, all'art. 33, la Corte Costituzionale, relativamente sia al numero dei giudici (aumentato da 15 a 19), sia ai criteri del loro reclutamento (ferma la nomina presidenziale di 5 giudici e la elezione di altri 5 da parte della magistratura, se ne prevede la elezione ancora di 6 e di 3 da parte, rispettivamente, del Senato federale e della Camera dei deputati).

A mio avviso la proposta di riforma così formulata stravolge la natura della Corte, quale disegnata dall'attuale testo della Carta Costituzionale.

I Padri Costituenti concepirono la Corte come organo neutrale di garanzia, deputato a vigilare sul rispetto dei principi e dei valori proclamati in Costituzione - inclusi il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali - in posizione di assoluta terzietà; terzietà assicurata, come meglio argomenterò fra breve, dai criteri di reclutamento dei suoi componenti. Invece, il novellando art. 135 trasforma la Corte in un collegio nel quale, come si esprime la relazione che accompagna il d.d.l., "i giudici costituzionali dovranno essere espressione anche delle sensibilità proprie delle istituzioni delle autonomie regionali". Il che, se le parole hanno un senso, significa che ci saranno giudici chiamati a rendersi particolarmente interpreti, all'interno della Corte, degli interessi di quelle istituzioni: in sostanza giudici di parte, secondo la logica propria dei collegi arbitrali.

La relazione si premura di evidenziare che quelle "sensibilità proprie delle autonomie regionali" verrebbero "filtrate attraverso il Senato federale". Credo però che fondati dubbi possano legittimamente nutrirsi sulla efficacia di tale "filtro", ove si consideri - come nella stessa relazione è sottolineato - che i senatori eletti saranno chiamati a "esprimere all'interno del Senato quelle istanze territoriali di cui l'organo medesimo è espressione" (dove il particolare requisito di eleggibilità previsto dal novellando art. 58) e quindi non potranno non ispirarsi a tali "istanze territoriali" anche nella scelta dei giudici della cui elezione essi sono investiti.

E ciò sarebbe ancora più vero se in sede parlamentare il Governo - come anticipato da alcuni organi di stampa - accordasse alle Regioni una diretta partecipazione alla composizione del Senato, prescrivendo la presenza in esso di una rappresentanza dei loro esecutivi.

Per motivare questo stravolgimento della Corte quale voluta dai Padri della Costituzione non mi sembrano pertinenti i richiami comparatistici ad ordinamenti di altri Stati a struttura federale vera e propria, perché l'Italia, pur dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, non è uno Stato federale, né lo diverrebbe in forza delle ulteriori modifiche previste nel d.d.l. in questione. L'Italia è invece uno Stato a regionalismo avanzato, in cui le Regioni, pur se investite di forte autonomia anche legislativa, non costituiscono soggetti propriamente definibili come entità statuali, perché carenti, fra l'altro, di uno dei predicati propri della statualità: il potere giurisdizionale. Il che, in fondo, è riconosciuto dalla stessa relazione illustrativa, laddove definisce le regioni "soggetti ... tendenzialmente equiordinati allo Stato" e qualifica il rapporto Stato-Regioni come "rapporto tendenzialmente paritario". Senza poi considerare che la stessa Costituzione del prototipo classico di Stato a struttura federale, gli Stati Uniti d'America, prevede che i giudici della Corte Suprema federale siano nominati dal vertice del potere centrale, pur se "su parere" e "con il consenso" del Senato, la cui partecipazione - peraltro - è fortemente influenzata non tanto da valutazioni autonomistiche, quanto piuttosto dalla appartenenza o meno dei singoli senatori al partito del Presidente.

La riforma non si giustifica neppure con la pretesa necessità di reagire ad un peccato di "centralismo" di cui la Corte, come attualmente composta, si sarebbe macchiata nel regolare i

rapporti tra lo Stato e le Regioni. Infatti, un sereno monitoraggio delle pronunzie costituzionali sulle questioni regionali dimostra che nella generalità dei casi la dislocazione giurisprudenziale del confine, tra competenze statali e competenze regionali, lungo una linea per le Regioni meno favorevole di quella da esse pretesa, non è il frutto di un preconconcetto orientamento "centralistico" dei suoi giudici, ma è l'espressione della corretta individuazione dei limiti posti dall'ordinamento positivo - nel momento storico dato - alla sfera delle competenze regionali, come è confermato dalle sentenze più recenti (sono di questi giorni la 303 di Mezzanotte, la 307 di Onida e la 308 di Zagrebelsky), nelle quali la Corte ha fatto fedele applicazione delle disposizioni dettate dal novellato titolo V, che quelle competenze ha notevolmente ampliato.

A mio avviso, dunque, gli attuali criteri di composizione della Corte si sono dimostrati, ed effettivamente sono, pienamente idonei ad assicurare la sua collocazione *super partes* e la assoluta sua terzietà.

Di ciò non può dubitarsi per quanto riguarda la componente di nomina presidenziale, nomina proveniente dalla massima magistratura repubblicana, istituzionalmente investita di un forte ruolo di garanzia e di neutralità.

Né se ne può dubitare quanto ai giudici eletti dai magistrati, educati per dettato costituzionale ad amministrare la giustizia "in nome del popolo", del popolo tutto e non di una o altra parte di esso, e quindi liberi nel loro DNA istituzionale da preconconcetti pro o contra il regional-federalismo. E quanto alla componente parlamentare, va considerato che essa è espressa da un collegio di per se stesso rappresentativo del più largo pluralismo culturale, ideologico, politico, e che comprende anche senatori e deputati proposti da schieramenti dichiaratamente portatori delle istanze autonomistiche; istanze, si aggiunga, trasversalmente presenti anche in altri gruppi parlamentari. Per contro, nel quadro della riforma proposta non si riesce ad intravedere, a fronte dei sei giudici chiamati a rendersi istituzionalmente interpreti e difensori delle istanze autonomistiche, quali degli altri tredici giudici dovrebbero essere, in ragione della loro provenienza, quelli istituzionalmente portatori di istanze centralistiche.

Certamente non lo sarebbero, per le ragioni già viste, né i giudici espressi dalla magistratura, né i giudici nominati dal Presidente della Repubblica.

E neppure potrebbero considerarsi tali, tenuto conto del già sottolineato pluralismo caratterizzante il collegio di provenienza, i giudici eletti dalla Camera dei deputati. Ma anche quando si condividesse l'avviso opposto, resterebbe pur sempre da capire perché gli stessi dovrebbero essere la metà di quelli eletti dal Senato federale.

Mi sembra quindi che la soluzione da privilegiare rimanga ancora quella concepita dai Padri Costituenti.

E pur quando si ritenesse invece indispensabile - ma tale non è fuori di contingenti ragioni di alleanze politiche - una più pregnante ed influente presenza delle autonomie territoriali nel procedimento di formazione della Corte, sarebbe auspicabile che tale asserita esigenza fosse soddisfatta in modi meno eversivi del sistema esistente. Ad esempio, mediante l'adozione di un modello di collegio elettorale uguale a quello prefigurato dal novellando art. 83 per l'elezione dell'altro Custode della Costituzione, il Presidente della Repubblica, e cioè affidando la scelta dei cinque giudici, oggi eletti dall'attuale Parlamento in seduta comune, ad un collegio costituito dai componenti delle due Camere e da un complesso di delegati eletti dai Consigli regionali in ragione, per ciascuna Regione, di un numero minimo di delegati, aumentato di una unità per ogni milione di abitanti nella singola Regione.

Resterebbe così anche invariato il numero dei giudici e se ne eviterebbe la levitazione a 19 unità, con un aumento che - rimanendo ferma, come è auspicabile, la regola della piena ed effettiva collegialità - renderebbe ancora più difficile di quanto lo è già oggi il governo di un plenum siffatto, per il quale oltretutto, al fine di assicurare la compartecipazione di tutte le componenti, dovrebbe essere stabilita la presenza minima di 17 dei 19 giudici, essendo soltanto tre quelli eletti dalla Camera dei deputati. Con la conseguenza - a parte altri seri e complessi problemi organizzativi sui quali non è dato qui indugiare - che diverrebbe inevitabile dividere la Corte almeno in due sezioni,

così mettendo però a rischio la uniformità della sua giurisprudenza. Due sezioni, aggiungo, la cui composizione, per la ragione già vista relativamente al "plenum", esigerebbe, quanto ad una di esse, la presenza costante di tutti i suoi membri, e, quanto all'altra, consentirebbe l'assenza di uno soltanto dei giudici ad essa assegnati, donde la possibilità di più o meno lunghi periodi di inattività sia del "plenum" che delle sezioni a causa del non improbabile ripetersi dei ritardi che hanno frequentemente contrassegnato le nomine parlamentari.

In conclusione, il mio auspicio va nel senso che i criteri attuali di composizione della Corte rimangano immutati, se mai - come estrema ratio - con l'unica variante concernente la formazione del collegio elettorale della componente parlamentare di cui ho fatto prima cenno.