

Le regioni nella Corte costituzionale: davvero uno scandalo?

di Roberto Bin*

(14 settembre 2001)

Il progetto di “devolution” del Ministro Bossi ha suscitato una vivace polemica estiva. Nel testo originale conteneva la proposta di modificare la composizione della Corte, introducendovi una certa quota di giudici nominati da un’inedita assemblea di presidenti di Giunta e di Consiglio regionali. In seguito, costretto a stralciare questa parte dal progetto, Bossi ha prospettato l’ipotesi che l’elezione dei cinque giudici in questione sia affidata invece ai Consigli regionali (come riporta la stampa del 2 settembre). Naturalmente la “proposta Bossi” conteneva anche altri punti che, assieme al tono piuttosto forte usato dal Ministro in occasioni pubbliche nei confronti della Corte (“il nemico giurato delle Regioni”), hanno alimentato la polemica. La polemica è culminata con un articolo su La Stampa (18 luglio 2001) di Bartole, Pace, Sorrentino dal significativo titolo “Giù le mani dalla Corte costituzionale”, seguito a breve da un intervento assai critico di Manzella su La Repubblica (31 luglio 2001), e da un presa di posizione molto dura, tra gli altri, di alcuni ex-presidenti della Corte costituzionale - con l’esclusione di Baldassarre, che, pur criticando il progetto di riforma delle modalità di composizione della Corte, ha ammesso che essa “è stata sicuramente centralista e lo è ancora abbastanza” (Il Messaggero, 2 settembre 2001), il che è particolarmente significativo se detto da chi ha firmato gran parte delle decisioni in materia regionale emanate dalla Corte nei nove anni in cui ne ha fatto parte. Ma è davvero così scandalosa l’idea che una parte dei componenti della Corte costituzionale sia in qualche modo designata dalle Regioni? La domanda merita attenzione. L’attuale composizione della Corte è frutto di grande saggezza. Benché il problema dei costituenti fosse essenzialmente quello di bilanciare le componenti “tecniche” (in primo luogo quelle provenienti dalla magistratura), giudicate per loro natura troppo conservatrici, con componenti “politiche” più innovative, alla prova dei fatti si è realizzato un importante equilibrio tra componenti che provengono dai due principali interlocutori della Corte, i giudici, che con i loro ricorsi danno “lavoro” alla Corte, e il Parlamento, delle cui leggi la Corte è giudice e che alle sentenze della Corte dovrebbe dare seguito con nuove leggi. Non vi è dubbio che in uno Stato centralizzato, “regionale” ma non federale, le Regioni non potevano avere (rectius: potevano non avere) una proiezione nella Corte costituzionale. Questa, infatti, ha in cura la legalità costituzionale dell’ordinamento nel suo complesso: le questioni che nascono in relazione a leggi o ad altri atti delle Regioni sono viste non come semplici vertenze sorte tra due soggetti istituzionali, che la Corte è chiamata ad arbitrare, ma come problemi di compatibilità dell’atto in questione con l’intero ordinamento giuridico generale e i suoi diversi livelli di “principi”. Se si vuole, la composizione della Corte è il riflesso della supremazia dello Stato nei confronti delle Regioni. Sappiamo bene che il modello costituzionale di organizzazione dei rapporti tra ordinamento statale e ordinamento regionale, tutto imperniato sull’asse principi (di diverso livello) – dettaglio, è fallito. La Corte costituzionale ha dovuto svolgere l’ingrato compito di amministrare l’enorme contenzioso provocato dall’assenza di criteri chiari di ripartizione delle attribuzioni, senza poter contare su strumenti di giudizio affidabili e quindi improvvisando assai spesso giudizi essenzialmente basati su ragioni di opportunità. Bossi non ha tutti i torti quando indica nella classe politica e nella Corte i soggetti che hanno bloccato lo sviluppo autonomistico della Costituzione italiana, ma sbaglia quando indica la Corte come il “nemico giurato”. In un sistema in cui nessun partito nazionale s’è mai dato un’effettiva organizzazione regionale, in cui i politici regionali erano disposti a fare e disfare maggioranze secondo le indicazioni delle segreterie nazionali (in attesa di essere designati a coprire cariche negli organi statali), in cui nessun sindacato o forza sociale nazionale ha mai pensato che gli accordi raggiunti a Roma potessero essere modificati in periferia, in cui persino le organizzazioni delle

autonomie locali hanno agito con logica perfettamente centralistica: in questo sistema si può incolpare la Corte di aver privilegiato lo Stato rispetto alle Regioni? E poi, avremmo apprezzato di più una Corte che, così strutturato il sistema, lasciasse beni collettivi insostituibili, servizi essenziali, diritti fondamentali interamente in mano a Regioni incapaci di esprimere un governo minimamente stabile o ad amministrazioni locali endemicamente capaci di regolare neppure l'accesso nei centri storici né di arginare la speculazione edilizia? Incolpare la Corte dello scarso sviluppo del regionalismo è come prendersela con il medico che diagnostica il ritardo del bambino. Oggi forse le cose sono diverse (anche se il nulla che le Regioni hanno sinora prodotto sul fronte della riforma dei propri Statuti segna una preoccupante continuità), e mi sembra del tutto legittimo che il Ministro delle riforme, coerente con il suo (pur confuso) programma federalista, si ponga il problema di un nuovo assetto della Corte costituzionale. Una delle radici che hanno alimentato e dato forma alle corti costituzionali è stato il federalismo. Sono cose ben note. Nel disegno originale, le relazioni interfederali dominano tra gli oggetti affidati alla Corte Suprema: i cui giudici sono sì nominati dal Presidente, massima espressione dell'istanza unitaria, ma con l'"advice and consent" del Senato, massima rappresentanza dell'istanza federale. In Germania il principio federale presiede alla composizione del Tribunale costituzionale federale, i cui giudici sono eletti per metà dal Parlamento nazionale (Bundestag), eletto a suffragio diretto, e per metà dal Bundesrat, in cui sono rappresentati solo gli esecutivi dei Länder. Anche il Belgio che, essendo influenzato dalla tradizione francese, non si era dotato di particolari forme di giustizia costituzionali, dopo la riforma in senso federale ha dovuto introdurre un apposito organo giurisdizionale – la Cour de arbitrage – con il compito di risolvere le controversie che possono sorgere tra le entità federate: e siccome là il federalismo è originato dalla questione linguistica, è su base linguistica che la Corte viene composta. E persino in Spagna, che è un sistema regionale come il nostro, con tutte le esitazioni e le ambiguità che ben conosciamo, persino lì un terzo dei membri del Tribunale costituzionale è eletto dal Senato, cioè dalla Camera di rappresentanza regionale. Perciò è comprensibile che chi lotti per un assetto federale dello Stato ponga anche il problema del superamento dell'assetto della Corte costituzionale che, come si è detto, è figlio di una visione ben diversa dello Stato, ispirata alla supremazia di esso sulle Regioni. Il rapporto paritario che ispira il sistema federale deve esprimersi anche in questo modo. Non è un caso che la proposta di introdurre giudici di designazione regionale fosse contenuta già in diverse proposte avanzate in passato da parte regionale e dalla stessa dottrina regionalistica dei primi anni '70. Il problema non è quindi se sia opportuno modificare la composizione della Corte, ma come. È una questione di metodo e il metodo, come è noto, non è il forte di Bossi. La sua proposta ha prestato il fianco alle critiche soprattutto per il modo di designazione dei giudici "regionali". È sembrato che affidare tale compito ai presidenti delle giunte e dei consigli, o agli stessi consigli regionali, sia inaccettabile perché viene a istituire "uno specifico mandato "regionalista" che stride con quella che dovrebbe essere la missione del giudice costituzionale, e cioè la tutela della Costituzione in sé e per sé" (così l'articolo di Bartole, Pace e Sorrentino); "come se la Corte fosse un collegio arbitrale di tipo corporativo", aggiunge Andrea Manzella; "un assurdità costituzionale", compendia Tania Groppi (in "L'Unità" 11 luglio 2001). La proposta è indubbiamente rozza, ma le critiche forse eccessive. Davvero il Bundesrat, che da noi troppo facilmente si assimila ad una seconda Camera mentre non lo è, è più rappresentativo e meno "settoriale" o corporativo di un'assemblea, poniamo, dei Presidenti di Giunta regionale? E davvero sarebbe così inaccettabile che nella Corte si creasse un "tribunale" formato in modo paritetico di giudici "statali" e giudici "regionali" per le controversie "federali", salvo la possibilità di appello alla Corte quando siano in questione diritti fondamentali? Il fatto è che la proposta di Bossi rivela la vistosa lacuna dell'intero progetto: manca il progetto di un organo rappresentativo delle Regioni, che magari non sia propriamente una seconda Camera, ma che svolga le funzioni di rappresentanza delle entità "federate" nei procedimenti decisionali statali, inclusa la formazione della Corte costituzionale e degli altri organi che, giustamente, devono essere "federali" e non "statali". Questa lacuna è vistosa e significativa. Dimostra che la politica non è capace di riformare se stessa: forse proprio per celare ciò scarica le

colpe sulla Corte costituzionale e pone l'esigenza di riformare la sua composizione, invertendo l'ordine delle priorità. Le corti costituzionali non sono mai simpatiche ai politici, perché sono i giudici che arginano l'esuberanza della volontà politica e che controllano che essa non superi gli argini della legalità costituzionale. È il loro ruolo che li porta ad essere in continuo contrasto con i politici, e la risposta dei politici rivela quasi sempre l'insofferenza. Ciò vale non soltanto le proposte di Bossi di azzerare la Corte attuale, toglierle competenze per quanto riguarda l'insindacabilità dei parlamentari e dei consiglieri regionali, abbassare il quorum per l'elezione dei giudici, farla colonizzare da politici di professione. Si ripercorrono, per un'edificante panoramica, le proposte di riforma costituzionale dei "poteri interpretative" della Corte presentate da tutti i gruppi a seguito della sentenza sull'art. 513 c.p.p.; oppure si rifletta su certe candidature avanzate per i giudici di nomina parlamentare (sotto il cui livello è improbabile che le designazioni regionali potrebbero andare). Purtroppo l'idea di una Corte in orbace accarezza molti animi. Per questo, quando i politici propongono di modificare la Corte, è giusto e opportuno che ciò susciti allarme. È necessario difendere la Corte da ogni aggressione mossa da chi non ne sopporta il ruolo: è necessario criticare candidature che hanno una troppo spiccata e compromettente provenienza politica, criticare le designazioni (e la nomina) di persone che non hanno maturato i titoli, criticare proposte tese a smantellare la Corte come soggetto "neutrale". Ma non vedo perché questo debba tradursi nell'ostracismo nei confronti delle "regionalizzazione", sia pure parziale, della Corte costituzionale: potrebbe essere l'occasione per risolvere il problema del contenzioso Stato-regioni, che è impressionante, e potrebbe essere l'occasione per stabilire requisiti tecnici più rigorosi per la nomina dei giudici costituzionali. Oppure domina ancora la visione "romanocentrica" per cui, in periferia, al di fuori dei palazzi e dei salotti romani, la politica non è una cosa seria a cui si possano affidare decisioni importanti?

* p.o. Università di Ferrara – binrob@tin.it