



Corte costituzionale

RELAZIONI INTERNAZIONALI

WWW.CORTECOSTITUZIONALE.IT

Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI -

Dopo l'ampia relazione del collega Mezzanotte su quelli che sono gli aspetti generali del controllo di costituzionalità in Italia, mi limiterò a tracciare alcuni profili - problematici, del resto - sui rapporti tra la Corte Costituzionale del Parlamento, sotto il profilo dell'incidenza che le decisioni della Corte hanno in relazione alla discrezionalità del legislatore.

Questo tema, d'altronde, porta al problema che già è stato sollevato di valutare quanto quel legislatore negativo, di cui Kelsen parlava a proposito della Costituzione, valga oggi in Italia o non piuttosto, in qualche caso, la Corte Costituzionale si atteggi, anziché al legislatore negativo, al legislatore supplente.

Voi capite come questo problema è di scottante attualità, perché assume delle connotazioni che necessariamente hanno una valenza politica. Ecco perché il rapporto tra la Corte ed il Parlamento in Italia, nonostante i vari tentativi di periodizzazione, non può definirsi in maniera precisa perché si tratta di un rapporto - per così dire - "fluido", dotato di estrema supplies che reagisce a seconda delle evenienze e delle circostanze politiche, voglio dire cioè che non si può tipizzare in astratto l'incidenza delle decisioni della Corte sul Parlamento perché la reattività o la reazione del Parlamento dipende da una serie di fattori che non sono facilmente né prevedibili, né tanto meno catalogabili in astratto.

Quello che a me preme sottolineare, in questo quadro, è come si possa - sempre in linea generale - rilevare una certa difficoltà del Parlamento a dare seguito alle sentenze della Corte Costituzionale. Non è qui il caso di esaminare quali sono le ragioni di questo ritardo o di questa difficoltà nel colmare le lacune che sono determinate da decisioni di accoglimento della Corte, però questa è una constatazione abbastanza diffusa anche nella dottrina italiana, oltre che nei lavori parlamentari.

Qualche volta addirittura, in certi casi, proprio attraverso i lavori parlamentari si nota come alcuni membri del Parlamento reagiscano in maniera più o meno vivace, per così dire, ai principi che - attraverso le sentenze della Corte - vengono immessi nell'Ordinamento e di cui, in conformità allo schema generale, si pretende l'attuazione in sede legislativa.

In altri casi, viceversa, si assiste ad un comportamento inerte del Parlamento che non dà seguito alle decisioni della Corte.

Tutto questa situazione, che deriva dalla difficoltà per il Parlamento di assumere decisioni politicamente vincolanti in tempi brevi e certi, derivanti anche dalla frammentazione del sistema politico e dalla difficoltà di avere una rappresentanza parlamentare coesa ed omogenea, tutto questo - dicevo - fa sì che molto spesso, di fatto, certe decisioni in materia legislativa vengano demandate, in un certo senso, al potere giudiziario e in primis alla stessa Corte.

Questa evenienza è tanto più riscontrabile negli ultimi tempi, in cui l'arretrato della Corte Costituzionale è molto ridotto e la Corte Costituzionale spesso si pronuncia su leggi entrate in vigore da pochissimo tempo, sulle quali - pertanto - non si è ancora formata, né tanto meno consolidata alcuna giurisprudenza da parte dei giudici comuni, quindi in qualche caso, e naturalmente lo dico per paradosso, non certo sotto il profilo scientifico, la Corte Costituzionale viene a reagire quasi come Terza Camera del Parlamento.

In questa prospettiva è chiara la difficoltà per la Corte di procedere ed è, anzi, da sottolineare il self restraint che in molte occasioni la Corte utilizza, proprio per evitare di incidere in maniera pesante sulla discrezionalità del legislatore.

Tenendo presente, però, tutto questo, la Corte ha cercato di ridurre, per così dire, le lacune conseguenti a proprie decisioni di accoglimento attraverso il ricorso ad una serie di tipologie di decisioni, direi di invenzioni giurisprudenziali, le quali utilizzano criteri che sono - come ho visto - consueti sia nella dottrina spagnola che in quella portoghese, tra disposizione, testo scritto e norme, cioè significati che si possono ricavare dal testo scritto o dalla disposizione.

Tutto ciò, attraverso questo meccanismo che ha portato a decisioni di vari tipi, sulle quali poi vedrò - se non eccedo - di soffermarmi molto brevemente, ha comportato che l'eventuale decisione di accoglimento della Corte non togliesse di mezzo, non

annullasse con effetti retroattivi l'intera disposizione censurata, ma, quando è possibile, soltanto una parte di essa.

La ratio, quindi, sottintesa a queste tipologie decisionali, è una ratio che va individuata nell'intenzione di evitare il più possibile conflitti tra Corte e Parlamento o, comunque, di evitare che il carico di attuazione e di adeguamento del Parlamento alle decisioni di accoglimento della Corte fosse molto rilevante.

Come si è arrivati a questo? Vedremo, infatti, che questa tipologia di decisioni è servita proprio per indurre il Parlamento ad essere non vincolato eccessivamente nella propria discrezionalità e, nello stesso tempo, per dare vincoli interpretativi ai giudici comuni, ma si è arrivati attraverso una serie di pronunce che partono dalle cosiddette "decisioni interpretative" in tutti quei casi in cui la disposizione presenti una pluralità di significati, alcuni dei quali conformi a Costituzione, altri difformi da Costituzione.

Nei primi tempi la Corte ha utilizzato questo strumento per indicare al giudice comune - senza quindi toccare il testo, per cui il Parlamento non era chiamato in gioco - l'interpretazione che esso doveva seguire su quel determinato testo, su quella determinata disposizione, l'interpretazione conforme a Costituzione.

Il vincolo, però, che deriva da queste decisioni interpretative di rigetto della Corte Costituzionale è minimo, è relativo al giudice a quo, dal quale parte il ricorso. Nonostante tentativi di ampliarne la portata anche agli altri giudici,

un'interpretativa di rigetto crea un principio, ovviamente, nell'Ordinamento, però l'attuazione di questo principio da parte del giudice comune crea qualche perplessità, tanto che spesso si assiste alla situazione per cui i giudici comuni non seguono l'interpretazione della Corte e, in questi casi, si arriva o si è arrivati, soprattutto in passato, a quelle che erano e che sono anche adesso definite le cosiddette "sentenze interpretative di accoglimento", cioè la Corte dichiara illegittime tutte le eventuali norme ricavabili da un testo che siano difformi da Costituzione, lasciando in vita solo l'interpretazione conforme a Costituzione.

Diciamo che viene fatta un'opera di "pulizia" del test: tutti i significati contrastanti con Costituzione vengono dichiarata nulli, quindi annullati con gli effetti propri, per cui retroattività, efficacia erga omnes, etc., mentre resta in vita la disposizione nel solo testo ritenuto conforme a Costituzione.

Come vedete, in queste vicende il Parlamento non entra, quindi il rapporto attraverso questo meccanismo concerne soltanto Corte Costituzionale, da un lato, e giudici comuni, dall'altro lato.

Il Parlamento, viceversa, entra in astratto in gioco quando si procede ad altre forme di decisioni, da parte della Corte, le quali veramente fanno sorgere il problema che avevo evocato all'inizio, come è stato evocato da voi, della configurazione della Corte non tanto in termini di legislatore negativo, quanto piuttosto di legislatore supplente. Faccio riferimento alle sentenze "additive" - e cerco di semplificare la numerosa

tipologia che si è creata per evitare di dire cose non del tutto precise - ed alle sentenze "sostitutive".

Le sentenze "additive", come voi sapete, perché esiste anche nei vostri Ordinamenti, sono quelle che censurano l'omissione legislativa, cioè quella parte di disposizioni che non è scritta, quindi quella norma che manca, per cui indirettamente - e qui è il problema - la Corte viene a creare una norma, ecco perché dico che nella nostra dottrina qualcuno, a questo proposito, parla di "sentenze creative" o di "sentenze legge", la terminologia è molto articolata, però cerco di illustrarne i contenuti.

Questa norma che non c'è, originariamente, la norma mancante, secondo una tesi che fa capo a Vezio Crisafulli, doveva essere una norma ricavabile immediatamente, in connessione stretta con il testo vigente, doveva essere una norma ricavabile così strettamente da costituire - come diceva Crisafulli - una "rima obbligata": la norma non poteva esistere senza l'altra.

Forse, però, non è sempre così. Nella ricerca noi abbiamo presentato una serie di dati, ma forse non è sempre così, qualche volta - come diceva prima il Presidente della Corte Portoghese - la Corte, praticamente, si trova quasi a dover ristrutturare e riscrivere delle disposizioni.

E queste sono le grandi difficoltà di fronte alle quali si trova la Corte italiana, come le vostre Corti, perché lì - allora - è evidente l'incidenza con il dettato legislativo, quindi la possibilità di conflitti con il dettato legislativo, cioè ci sono delle decisioni nelle quali la creazione della norma non è

scontata, non deriva in maniera automatica dal testo, ma è una norma in qualche modo presente nell'Ordinamento, non nel testo che viene sottoposto all'esame della Corte, ed è - quindi - un'operazione molto difficile, che crea grandi difficoltà anche all'interno della Corte stessa sui limiti di questa operazione.

Sono queste alcune decisioni che, in qualche caso, fanno sorgere una reazione a livello parlamentare, perché il Parlamento accusa la Corte di assumere surrettiziamente una funzione legislativa.

In altri casi, noi abbiamo questa creazione di norme quando la Corte dichiara illegittima una disposizione perché stabilisce una certa cosa, anziché stabilirne un'altra. Come è chiaro, allora, la Corte viene a sostituire il precetto legislativo sottoposto alla sua cognizione con un altro precetto, anche questo presente nell'Ordinamento, ma che non è ricavabile immediatamente e automaticamente dal testo sottoposto alla cognizione della Corte.

Direi che queste sono le ipotesi massime di possibile conflitto tra il Parlamento e la Corte, in relazione all'incidenza delle pronunce di accoglimento della Corte sulla discrezionalità del legislatore.

Proprie queste difficoltà, quindi anche il desiderio, da un lato, di non creare conflitti con il Parlamento, dall'altro, come dicevo prima, di utilizzare il più possibile il self restraint, induce molto spesso la Corte o sta inducendo negli ultimi tempi la Corte, se capisco bene, - naturalmente qui è chiaro che sto parlando a titolo strettamente personale, quindi l'interpretazione

che do della giurisprudenza è strettamente personale e non occorre sottolinearlo - a ricorrere il più possibile all'interpretazione adeguatrice da parte del giudice a quo, di colui che solleva l'istanza.

Abbiamo, allora, dei casi nei quali la Corte viene a censurare l'interpretazione che il giudice a quo fa della norma che manda all'esame della Corte, dicendo che quella sua interpretazione - naturalmente quando è il caso - è erronea e, quindi, invitando il giudice a rifare un'interpretazione conforme a Costituzione, ricordando come nel nostro Ordinamento c'è un principio generale di fondo per cui, tra diverse interpretazioni delle quali una sia conforme a Costituzione, ricavabile da un testo legislativo, quella interpretazione è da preferire e da seguire.

In questo rinvio che la Corte fa al giudice, quindi, c'è un invito a riesaminare la questione, a reinterpretare la norma, se possibile, naturalmente, seguendo - appunto - questa strada che la stessa Corte qualche volta suggerisce e qualche volta no, infatti qualche volta la Corte suggerisce, ma in maniera molto "sottile", quale potrebbe essere l'interpretazione che fa salva la norma, qualche altra volta si limita a censurare il percorso interpretativo erroneo, sollecitando il giudice a quo a riesaminare la questione.

In tutte queste questioni, come voi vedete, il legislatore è tratto fuori e, in realtà, a parte alcuni casi più o meno noti che si sono verificati nella quasi cinquantennale esperienza della Corte Costituzionale italiana, non ci sono stati, salvo - appunto

- qualche grossa eccezione, conflitti rilevanti tra il Parlamento e la Corte.

La Corte, appunto, attraverso la strumentazione delle decisioni che ho cercato di prospettare nelle linee, senza scendere troppo nei dettagli per tema, appunto, di complicare il discorso, ha cercato di autolimitarsi, anche sotto il profilo della modulazione degli effetti, questo conseguente alle decisioni di accoglimento.

Questo è un problema che aveva accennato il collega Mezzanotte ed è un problema presente alla nostra giurisprudenza. Io ho notato la sottolineatura sia da parte dei colleghi spagnoli, sia da parte dei colleghi portoghesi di questo profilo di modulazione degli effetti di retroattività delle decisioni di accoglimento, ma, salvo sporadicissime occasioni, credo proprio che siano pochissime, la cui interpretazione fra l'altro non è molto facile, gli effetti delle decisioni di accoglimento della Corte conseguono a quello che è previsto dall'art.136 della Costituzione e dall'art.30 della legge di attuazione, che prima - appunto - il collega Mezzanotte vi richiamava.

Questo, come vedete, è un'altra forma di self restraint della Corte, proprio per non entrare nella discrezionalità del legislatore, se e entro quanto tempo attuare una decisione di accoglimento della Corte. Se la Corte si ritrae indietro gli effetti dell'accoglimento conseguono a quanto previsto dal testo costituzionale.

Questa è allo stato la giurisprudenza, nulla esclude che - magari - di fronte a certe situazioni, come è avvenuto in passato in qualche caso eccezionale, si possa pensare a qualcosa di analogo.

Io mi vorrei fermare qui e mi scuso, intanto, per la disorganicità del mio intervento, naturalmente sono a disposizione qualora ci fossero da chiarire ulteriori aspetti, ma, scusandomi ancora, vi ringrazio dell'attenzione.

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

Copyright

I contenuti del sito - codice di script, grafica, testi, tabelle, immagini, suoni, e ogni altra informazione disponibile in qualunque forma - sono protetti ai sensi della normativa in tema di opere dell'ingegno. Ogni prodotto o società menzionati in questo sito sono marchi dei rispettivi proprietari o titolari e possono essere protetti da brevetti e/o copyright concessi o registrati dalle autorità preposte.

Per fini di lucro è consentito utilizzare, copiare e distribuire i documenti e le relative immagini disponibili su questo sito solo dietro permesso scritto (o egualmente valido a fini legali) della Corte costituzionale, fatte salve eventuali spettanze di diritto.

Le note di copyright, gli autori ove indicati o la fonte stessa devono in tutti i casi essere citati nelle pubblicazioni in qualunque forma realizzate e diffuse.

-.- www.cortecostituzionale.it -.-