

**PROLUSIONE.  
GIUSTIZIA COSTITUZIONALE  
E SFERA PARLAMENTARE**

di Enzo CHELI (\*)

1. Il tema relativo al rapporto tra sistema di giustizia costituzionale e potere legislativo — tra Corte costituzionale e Parlamento — ha suscitato sempre, nella dottrina costituzionalistica italiana, un forte interesse: interesse dimostrato dalla vasta produzione scientifica che, intorno a questo tema, si è manifestata specialmente a partire dalla metà degli anni settanta, con alcuni contributi di notevole rilevanza.

A ripercorrere oggi questa letteratura resta però difficile poter affermare che il lungo travaglio che essa ha espresso sia alla fine approdato a risultati certi e appaganti, in grado di interpretare e orientare gli sviluppi della prassi.

Forse le difficoltà maggiori nella sistemazione di questa materia sono nate proprio dalla prassi che è stata, fin dall'inizio, assai oscillante; forse tali difficoltà sono state aggravate dalle molte anomalie che hanno caratterizzato, nell'arco dell'esperienza repubblicana, tanto gli svolgimenti del nostro modello parlamentare, quanto i progressivi assestamenti del nostro modello di giustizia costituzionale. Due realtà che, secondo l'originario disegno dei costituenti, avrebbero dovuto integrarsi a vicenda, ma che storicamente si sono sviluppate senza comunicare tra loro, secondo percorsi paralleli e separati: percorsi che, almeno sinora, non sembrano aver condotto alla realizzazione di un compiuto « Stato costituzionale », nel significato conferito anche di recente a questo termine (mi riferisco, in particolare, alla posizione di Gustavo Zagrebelsky nel volume su « Il diritto mite », comparso pochi mesi fa), intendendo, appunto, per « Stato co-

---

(\*) Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze, giudice costituzionale.

stituzionale » uno Stato in primo luogo fondato sull'equilibrio tra libera espressione della sovranità parlamentare e conservazione dei valori costituzionali.

2. Se vogliamo cogliere il senso e le ragioni delle difficoltà che, nella nostra storia istituzionale, hanno caratterizzato il rapporto tra giustizia costituzionale e potere parlamentare conviene innanzitutto richiamare alcune vicende giurisprudenziali che, di tale rapporto, hanno segnato i passaggi più problematici. Mi riferisco, in particolare, a quattro diverse vicende, che possono essere qui ricordate solo per rapidissimi accenni.

La prima vicenda (prima anche in ordine temporale) è quella che si venne a manifestare alla fine degli anni cinquanta in relazione al controllo della Corte sulla legittimità formale (cioè sul processo di formazione) della legge, vicenda che pose in gioco la compatibilità di questo tipo di controllo con l'antico e radicato principio dell'insindacabilità degli *interna corporis* del Parlamento.

La Corte affrontò questa materia nel lontano 1959 (sent. n. 9/59), in una « storica, ma insoddisfacente sentenza » (come scrisse allora Paolo Barile), per giungere alla definizione del problema in questi termini: l'illegittimità formale della legge può essere sindacata dal giudice costituzionale, quando tale illegittimità discenda dalla violazione di norme costituzionali o di norme dei regolamenti parlamentari a contenuto costituzionalmente vincolato (che siano cioè attuazione diretta di norme sul procedimento definite in Costituzione); detta illegittimità non può essere, invece, sindacata in sede di giudizio di legittimità costituzionale quando il vizio formale discenda dalla violazione di norme dei regolamenti parlamentari a contenuto libero, la cui interpretazione e applicazione dev'essere in ogni caso riservata alle Camere, nell'esercizio di una potestà sovrana sottratta ad ogni controllo esterno. Questi principi, nella giurisprudenza successiva, venivano rafforzati mediante l'estensione dell'insindacabilità agli stessi regolamenti parlamentari, in quanto atti normativi « speciali », non provvisti della forza propria della legge (e pertanto non riconducibili nell'ambito delle categorie di atti sottoposti al controllo della Corte ai sensi dell'art. 134 Cost.) (sentt. nn. 78/84 e 154/85).

Rispetto a questi indirizzi non sembra che possa rappresentare un punto di svolta la più recente sent. n. 1150/88 che, nell'ambito di un conflitto di attribuzione sollevato da un organo giurisdizionale, ha ritenuto di poter censurare, per vizio del procedimento, una decisione del Senato in materia di prerogative parlamentari. C'è, in verità, chi ha letto questa pronuncia come una rottura del « dogma degli *interna corporis* » (Manzella), dal momento che in essa risulterebbe affermato un controllo generale della Corte sull'« eccesso di potere parlamentare », cioè sul « cattivo uso » di questo potere nei vari procedimenti, legislativi e non legislativi, di competenza delle Camere: ma tale interpretazione non ha forse valorizzato il fatto che, nel caso investito da questa pronuncia, la Corte interveniva non in sede di controllo sulla legittimità formale della legge, ma di conflitto tra i poteri dello Stato (e la differenza non è di poco conto), conflitto che aveva posto in discussione l'esercizio di un diritto inviolabile della persona come il « diritto di difesa », la cui esistenza veniva affermata dall'organo giurisdizionale, ma negata dall'organo parlamentare.

3. La seconda vicenda che va richiamata (una vicenda molto più complessa della prima) è quella che si collega all'affermazione delle sentenze c.d. « creative » (o, come altri le hanno definite, « sentenze-legge »), nelle due varianti rappresentate dalle sentenze « additive » e dalle sentenze « sostitutive ».

Nate dal ceppo comune delle sentenze c.d. « manipolative » — cioè di quelle sentenze di accoglimento parziale che, utilizzando la distinzione tra « norma » e « disposizione », incidono sulla sostanza normativa del testo senza intaccarne l'enunciazione formale — le sentenze « creative » si caratterizzano, com'è noto, per il fatto di dichiarare l'illegittimità di una disposizione « nella parte in cui non prevede » una certa norma (e così operando introducono la norma mancante) o nella parte in cui prevede una certa norma « anziché » un'altra ritenuta conforme a Costituzione (e così operando sostituiscono immediatamente la norma caducata con la norma ritenuta costituzionale). Lo scopo pratico di questo tipo di pronunce appare evidente: superare le « omissioni » del legislatore nell'attuazione dei principi costituzionali, le « additive »; evitare possibili vuoti di disciplina conseguenti a caducazioni parziali, le « sostitutive ».

Ora, in un sistema come il nostro, caratterizzato dalla complessità e dalla lentezza dei processi di decisione politica sottesi all'attività di produzione normativa, queste sono esigenze che risulterebbe ben difficile poter contestare: ma ciò non ha certo reso più lievi i problemi che intorno a tali sentenze si sono manifestati.

Alcuni autori hanno, infatti, contestato, fin dal primo apparire di questa tecnica decisoria, che alla Corte possa spettare, nell'esercizio di una giurisdizione di annullamento qual'è quella costituzionale, il potere di « creare » norme nuove, dal momento che detto potere risulta assegnato, in esclusiva, agli organi della legislazione. Ma a tale critica si è replicato da altri che tali sentenze in realtà non « creano » diritto nuovo, dal momento che si limitano a far emergere, attraverso la via dell'interpretazione, norme già presenti in disposizioni o in principi espressi a livello costituzionale (Crisafulli). Questa è la ragione per cui, secondo i fautori di questa seconda tesi (che nei fatti è prevalsa) le sentenze di tipo « addittivo » o « sostitutivo » possono essere adottate soltanto ove la pronuncia sia tale da configurarsi « a rime obbligate », cioè come l'unica delle soluzioni possibili alla luce della disciplina costituzionale.

Ma aldilà di queste valutazioni, forse troppo ancorate al dato formale, c'è anche chi ha rilevato, su di un piano più sostanziale, che, nell'assetto pluralista del nostro sistema, i canali di produzione normativa si sono moltiplicati, con la conseguenza che anche le sentenze dell'organo di giustizia costituzionale verrebbero oggi ad inquadarsi a pieno titolo nell'ambito delle fonti di produzione normativa (Pizzorusso).

Il fatto è che la Corte, a partire dagli anni settanta, ha usato in misura crescente questo tipo di sentenze (un uso che, per le sue dimensioni, non trova riscontro in nessun altro sistema di giustizia costituzionale), ma ha anche adottato alcune cautele, che, specialmente negli ultimi anni, si sono andate rafforzando.

La prima cautela è stata quella di evitare l'adozione di pronunce « addittive » nelle materie, quale quella penale, di stretta riserva legislativa.

La seconda, più recente, è stata quella di evitare sentenze « addittive » in grado di comportare immediatamente e direttamente un onere a carico della finanza pubblica, in assenza di una preventiva copertura disposta ai sensi dell'art. 81 della Costitu-

zione. Su questo terreno, la prassi più recente si è, infatti, orientata nel senso di sostituire alle c.d. « additive di spesa » di tipo « autoapplicativo » (cioè immediatamente vincolanti per il bilancio statale) sentenze che si limitano a dichiarare l'incostituzionalità della norma nella parte in cui la stessa non prevede « un meccanismo di adeguamento » destinato a quantificare la nuova spesa, resa, per lo più, necessaria dall'applicazione del principio di eguaglianza (l'avvio di questo nuovo *trend* giurisprudenziale si trova nella sent. n. 497/88, in tema di rivalutazione dell'indennità di disoccupazione, cui sono seguite, negli anni successivi, altre pronunce con dispositivi analoghi). In questi termini l'incostituzionalità viene affermata, ma si rinvia agli organi di governo della spesa pubblica la ricerca degli strumenti destinati a superarla.

4. La terza vicenda che va richiamata riguarda le sentenze c.d. « monitorie » (o « sentenze-indirizzo »). Si tratta di quelle sentenze in cui la Corte, nel mentre accoglie o respinge o dichiara inammissibile una questione di costituzionalità, esprime anche nella motivazione un auspicio, un avviso, un consiglio, una raccomandazione rivolta al legislatore affinché lo stesso intervenga a porre una nuova disciplina della materia sottoposta al giudizio, in modo da colmare un vuoto normativo o superare possibili dubbi di costituzionalità emersi nei confronti della disciplina in vigore. In taluni casi (ma raramente) l'invito al legislatore è giunto a precisare anche i criteri cui la nuova disciplina dovrebbe ispirarsi (e si è, allora, parlato di sentenze « delega » o sentenze « comandamento »), mentre in altri l'invito è stato formulato nell'ambito di pronunce di rigetto che lasciavano presagire la possibilità di nuovi interventi non assolutori nell'ipotesi di una prolungata inerzia del legislatore (ed è questa la tecnica c.d. della « doppia pronuncia », utilizzata dalla Corte, ad esempio, in materia di radiotelevisione, di equo canone, di Commissioni tributarie).

Anche questo tipo di pronunce non poteva non suscitare vari interrogativi, che sono venuti a investire la stessa natura del controllo di costituzionalità.

Ci si è chiesti: può la Corte — cui spetta un potere di annullamento successivo della legge — dare « consigli » preventivi al legislatore? Può, in altri termini, la Corte divenire organo di

« consulenza costituzionale » del Parlamento e trasformare la sua funzione di controllo in una funzione di indirizzo e di co-legislazione? E quale valore formale può essere riconosciuto a questi « moniti », dal momento che, nel nostro sistema, le motivazioni delle sentenze costituzionali non sono dotate di forza vincolante?

A difesa di questo tipo di pronunce si è detto che la Corte, con i suoi moniti, non pretende imporre direttive in grado di vincolare il legislatore, ma soltanto dare « indicazioni di quel che si può fare e di quel che non si può fare per non incorrere in censure di incostituzionalità » (Crisafulli), restando in ogni caso libero il legislatore di decidere *se* intervenire, *quando* intervenire e *come* intervenire. Ma a questa difesa si è da altri obiettato che « se i moniti sono efficaci, la discrezionalità (del legislatore) è limitata; se la discrezionalità non è limitata, i moniti sono inutili » (Zagrebelsky). Ed è forse proprio la considerazione della sostanziale inutilità dei moniti espressi nelle motivazioni che sembra aver indotto la Corte, nella prassi più recente, a fare un uso sempre più limitato di questo tipo di sentenze: sentenze che, in ogni caso, — è stato precisato — dovrebbero trovare il loro fondamento nel richiamo a specifici obblighi imposti dal dettato costituzionale e non a esigenze di mera opportunità politica.

5. Esiste, infine, una quarta ed ultima vicenda che va ricordata e che si pone, forse, tra tutte come la più significativa e la più attuale. Intendo riferirmi al controllo sulla « ragionevolezza » della legge, controllo che, per la forza espansiva sinora dimostrata, sembra destinato a segnare gli sviluppi futuri del nostro sistema di giustizia costituzionale. È noto che il controllo sulla « ragionevolezza » della legge si è, di fatto, affermato, nel nostro sistema, attraverso l'applicazione del principio di eguaglianza sancionato nell'art. 3 della Costituzione. Superata l'interpretazione stretta di questa norma (che avrebbe portato a sindacare soltanto le leggi discriminatorie in relazione ad uno dei sette profili enunciati nel primo comma dello stesso art. 3), la Corte, fin dagli inizi degli anni sessanta (con la sent. n. 15/60), giungeva ad affermare che « il principio di eguaglianza risulta violato anche quando la legge, *senza un ragionevole motivo*, faccia un trattamento diverso a cittadini che si trovino in situazione egua-

le ». Nella ragionevolezza veniva così individuato il criterio per sindacare le scelte del legislatore in ordine all'equiparazione o differenziazione delle diverse situazioni da regolare, scelte che, nella fase iniziale della sua giurisprudenza, la Corte aveva, invece, ritenuto essere del tutto insindacabili, in quanto spettanti alla sfera discrezionale dello stesso legislatore. La lettura estensiva dell'art. 3 Cost., come norma ricognitiva di un principio generale di eguaglianza, consentiva, pertanto, alla Corte di affermare il proprio sindacato nei confronti delle leggi suscettibili di porre discriminazioni « irragionevoli » o « arbitrarie » tra i soggetti, le categorie o le ipotesi regolate. Da qui l'esigenza di costruire il giudizio di ragionevolezza secondo uno schema « ternario », in grado di affiancare alla norma ritenuta lesiva del principio di eguaglianza un'altra disciplina assunta come termine di raffronto » (il c.d. *tertium comparationis*), così da verificare attraverso una comparazione tra le diverse discipline se la differenziazione introdotta dalla norma contestata possa ritenersi ragionevole o arbitraria.

Senonché non sempre la Corte, nelle sue pronunce in tema di « ragionevolezza », è rimasta ancorata a questa tecnica. È accaduto, infatti, che, in taluni casi, la Corte abbia fondato il giudizio di ragionevolezza non tanto sul principio di eguaglianza, quanto su altri parametri costituzionali quali il principio del buon andamento della p.a. (di cui all'art. 97 Cost.) od il diritto di difesa (di cui all'art. 24 Cost.); e che, in altri casi, ancora, si sia del tutto sganciata dallo schema del giudizio « ternario », per valutare semplicemente l'adeguatezza o la congruità della norma, sia sotto il profilo della sua coerenza intrinseca che sotto il profilo della sua compatibilità con il sistema normativo entro cui la norma stessa è chiamata ad operare. Ma così argomentando, la Corte, in taluni casi, ha finito per esercitare un vero e proprio sindacato sull'« eccesso di potere legislativo », cioè un tipo di controllo che, in termini formali, la stessa Corte non ha mai ritenuto di poter affermare, in quanto considerato lesivo della sfera politica riservata al legislatore.

Tutto questo sta a dimostrare quanto il giudizio di ragionevolezza abbia reso sottile quel crinale che dovrebbe distinguere la legittimità dal merito della legge e che la disciplina sul giudizio di costituzionalità formulata con la legge n. 87 del 1953 aveva ritenuto, forse con eccessivo ottimismo, di poter fissare, quando

aveva disposto, all'art. 28, che il controllo di costituzionalità « esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento ».

6. Le vicende giurisprudenziali che abbiamo richiamato mettono in evidenza il dato cui all'inizio si accennava: che il sistema dei rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento — nonostante i trentasette anni di esperienza già maturati — non sembrano avere ancora raggiunto un assestamento adeguato. La linea che separa i due poteri, nel giudizio di costituzionalità, resta ancora molto incerta con equilibri che possono di volta in volta variare e che si presentano attualmente meno stabilizzati degli equilibri che è dato, invece, riscontrare sull'altro versante del nostro sistema di giustizia costituzionale, cioè sul versante dei rapporti tra Corte costituzionale e potere giurisdizionale.

Vero è che questa fluidità nei rapporti tra organo di controllo e organo parlamentare appare, in un certo senso, connaturata a tutti i sistemi di giustizia costituzionale né rappresenta di per sé un fattore negativo quando concorra a mantenere l'elasticità necessaria ad ogni rapporto tra poteri costituzionali. Per quanto concerne, in particolare, il nostro sistema bisogna anzi riconoscere che questa fluidità, pur lasciando alcune zone d'ombra, ha consentito anche di adattare gradualmente, nell'arco di un quarantennio, il controllo di costituzionalità — un istituto, va ricordato, del tutto estraneo alle tradizioni giuridiche dell'ordinamento italiano — all'evoluzione sociale, politica ed istituzionale del nostro paese; un'evoluzione che l'organo di giustizia costituzionale, con la sua giurisprudenza, ha potuto accompagnare, alternando a fasi di attivismo giudiziario (dirette, in prevalenza, a stimolare l'azione del legislatore) fasi di esercizio cauto dei propri poteri (che hanno consentito, invece, di consolidare il prodotto giurisprudenziale sul versante dei rapporti tra Corte e organi del potere giurisdizionale).

Ma il problema resta, in ogni caso, come problema di misura, quando la fluidità, conseguente all'indeterminatezza del modello, sia così accentuata da determinare, come talvolta è accaduto nella nostra esperienza, confusione nei ruoli, supplenze indebite e conflittualità patologiche.



7. A questo proposito, si è spesso affermato che il metodo migliore per tenere in equilibrio un sistema di giustizia costituzionale ed evitare i conflitti tra gli attori di questo sistema sia l'impiego di un forte « self-restraint » da una parte dell'organo di controllo costituzionale e di un accentuato « fair play » da parte dell'organo parlamentare. Questo è vero, ma non sufficiente. Il fatto è che « self-restraint » e « fair play » investono comportamenti soggettivi affidati esclusivamente alla buona volontà degli attori del sistema, mentre il buon funzionamento di un sistema di giustizia costituzionale discende, anche, e in prevalenza, da tendenze oggettive, fondate sugli equilibri che corrono tra Stato e società e, all'interno dello Stato, tra i diversi poteri costituzionali.

Ora, le tendenze oggettive di maggiore evidenza che è dato attualmente rilevare nell'ambito del nostro sistema di giustizia costituzionale non paiono molto diverse da quelle che, in generale, si possono riscontrare in tutti i sistemi di giustizia costituzionale conosciuti al mondo occidentale. Si tratta di tendenze che, in termini molto elementari, potrebbero essere così riassunte: rispetto alla « doppia anima » che viene a caratterizzare ogni controllo di costituzionalità come controllo sostanzialmente politico condotto in forma giurisdizionale, il dato che oggi si va più affermando non attiene tanto alla forma giurisdizionale, quanto alla natura politica del controllo. Questo fenomeno, che è generale, ha assunto in Italia connotazioni più accentuate, in relazione alle caratteristiche stesse del nostro sistema politico-costituzionale; un sistema che, presentandosi fin dal suo inizio fortemente conflittuale, gravato da particolari lentezze nei processi di mediazione politica, bisognoso di riforme incisive, non poteva non favorire la « supplenza » dei poteri legati alla sfera giurisdizionale. In questo quadro anche la Corte costituzionale, fin dai suoi primi anni di vita, è stata spinta dalla forza stessa delle cose a trasformare il proprio ruolo di « guardiano della Costituzione » in un ruolo diverso, che è stato ora quello di « soggetto promotore di riforme in nome dei valori costituzionali », ora quello di « soggetto mediatore dei conflitti sociali non mediabili attraverso i normali canali della politica ». La maggiore rapidità nei tempi delle proprie pronunce, che la Corte ha potuto conseguire negli ultimi anni, non ha fatto altro che accentuare questa tendenza, avvicinando sempre più il controllo di costituzionalità al vivo dei processi di decisione politica. Da qui l'accrescersi di

quei rischi di conflittualità (ancora più potenziali che reali, ma comunque presenti) cui sopra si accennava: rischi che mettono sempre più in luce l'esigenza di attenuare quelle condizioni di scarsa « comunicatività » (qualcuno ha detto di « paradossale scollamento »), che hanno sinora caratterizzato i rapporti tra giustizia costituzionale e sfera parlamentare.

8. Rispetto alla situazione in atto le ipotesi di interventi correttivi destinati a migliorare la natura del rapporto tra giustizia costituzionale e sfera parlamentare possono essere tante, tutte ampiamente discusse negli anni passati in sede scientifica. Mi limito a richiamarne due, che, al momento attuale, mi paiono tra le più significative e realistiche.

La prima investe gli strumenti di decisione concessi all'organo di giustizia costituzionale. Questi strumenti risultano oggi fissati dalla Costituzione e dalle leggi attuative nei termini rigidi dell'accoglimento o del rigetto, cui si aggiunge, sul piano processuale, l'inaffidabilità della questione. Sappiamo però che le conseguenze caducatorie connesse all'annullamento operano, ai sensi dell'art. 136 Cost., automaticamente e sono sottratte ad ogni possibilità di « manovra » o di limitazione temporale da parte del giudice costituzionale. Questo determina l'incontrollabilità degli effetti delle singole pronunce — e specialmente delle pronunce di accoglimento comportanti oneri finanziari — stante l'impossibilità di limitarne l'applicazione nel tempo.

Ma è stata proprio la rigidità di questo strumentario, fissato dalla Costituzione e dalle leggi attuative, che ha imposto alla Corte di « inventarsi » quelle nuove tipologie di pronunce che abbiamo sopra innanzi ricordato: tipologie che hanno consentito sì di adeguare il giudizio alla varietà delle situazioni concrete, ma che, per la loro arditezza, hanno anche, talvolta, indotto a dubitare della loro compatibilità con la cornice costituzionale. Su questo terreno — che imporrebbe una modifica sia dell'art. 136 della Costituzione, che dell'art. 30 della l. n. 87 del 1953 — suggerimenti utili potrebbero essere tratti (e la dottrina, in più occasioni, li ha già indicati) tanto dall'esperienza tedesca quanto dall'esperienza austriaca. Dall'esperienza tedesca, in relazione alla categoria delle decisioni c.d. di « mera incostituzionalità », che, secondo il modello operante dal 1970 nella R.F.T., portano

alla dichiarazione di incostituzionalità e alla disapplicazione della legge nel processo *a quo*, ma non anche alla sua caducazione immediata, consentendo così al legislatore di intervenire in tempi adeguati; dall'esperienza austriaca, in relazione alla possibilità riconosciuta alla Corte costituzionale di questo paese di stabilire, ove voglia, un termine differenziato, sul futuro e sul passato, per gli effetti delle pronunce di annullamento, così da graduare e procrastinare nel tempo la perdita di efficacia della norma dichiarata incostituzionale.

In ogni caso questo è un tema che meriterebbe una collocazione nell'agenda della Commissione bicamerale, dove il discorso sulla giustizia costituzionale è stato soltanto aperto, ma subito accantonato.

La seconda ipotesi di intervento attiene al versante parlamentare e riguarda il « seguito » delle pronunce della Corte costituzionale. Sappiamo che con i regolamenti parlamentari del 1971 fu stabilita nelle due Camere una particolare procedura per raccordare la giurisprudenza costituzionale con l'azione del Parlamento (art. 108 Reg. Camera; art. 139 Reg. Senato). Questa procedura (che peraltro presenta sensibili difformità tra Camera e Senato) prevede che le sentenze della Corte siano inviate dai Presidenti delle Camere all'esame delle Commissioni competenti per materia; che le Commissioni, a loro volta, ove ritengano che le norme dichiarate illegittime dalla Corte debbano essere sostituite da nuove disposizioni (e non risulti già pendente un'iniziativa legislativa in merito), esprimono il loro avviso in un documento finale (che al Senato assume le forme della risoluzione), al fine di stimolare l'avvio della nuova disciplina. Questa procedura presenta, peraltro, un limite oggettivo nel fatto che essa appare in prevalenza orientata a colmare i vuoti delle sentenze di accoglimento, mentre l'esigenza di dar vita ad una « legislazione consequenziale » alle pronunce della Corte si impone forse di più in relazione alle indicazioni espresse tanto in talune sentenze di inammissibilità quanto nelle sentenze di rigetto aperte verso la successiva adozione di una « doppia pronuncia ».

Ma, in ogni caso, il limite maggiore di questa procedura sul « seguito » delle sentenze costituzionali discende dal fatto che essa, in pratica — salve rarissime eccezioni — non ha mai funzionato. Le ragioni di questo scarso successo della disciplina posta in materia dai regolamenti parlamentari sono probabilmente

varie, ma credo che in larga parte vengano a collegarsi alla ristrettezza dei tempi del lavoro parlamentare contrapposta alla quantità ed alla complessità tecnica dei prodotti giurisprudenziali che andrebbero sottoposti ad esame (e, se del caso, anche a critica). Se così è, le difficoltà sinora registrate nell'attivazione della procedura sul « seguito » delle sentenze potrebbero, forse, essere superate attraverso qualche limitato accorgimento organizzativo: ad esempio, istituendo una struttura *ad hoc* nell'ambito di ciascuna Commissione affari costituzionali, con il compito di istruire, selezionare e graduare, secondo la loro importanza, i problemi aperti dalle pronunce della Corte; ovvero prevedendo, sempre per questo compito, un raccordo « interfaccia » tra gli uffici studi del Parlamento e le strutture equivalenti della Corte costituzionale.

In ogni caso la disciplina sul « seguito » delle sentenze costituzionali andrebbe recuperata nella prassi e, se possibile, potenziata.

#### 9. Vorrei concludere con un'osservazione.

È convinzione diffusa che, con l'inizio della XI legislatura, si sia aperta una nuova fase della nostra storia costituzionale, una fase di « transizione » — come comunemente si dice — dal momento che essa dovrebbe condurre alla definizione di nuovi equilibri politici, nuove regole del gioco, nuovi assetti istituzionali. Le nuove regole, nelle intenzioni di chi le va elaborando, dovrebbero maturare, a livello costituzionale, sia attraverso l'individuazione di un rapporto diverso tra pubblico e privato (con una rilettura dello « Stato sociale »), sia attraverso l'attivazione di una nuova forma di governo e di Stato, in grado di rafforzare la legittimazione della rappresentanza e l'efficacia degli apparati, anche al fine di favorire la nuova fase d'integrazione del nostro paese nel tessuto europeo. Ma è proprio in fasi come queste, caratterizzate dall'instabilità e mobilità del dato costituzionale, che emergono compiti che possono risultare oggettivamente « comuni » tanto alla sfera della rappresentanza parlamentare quanto alla sfera del controllo costituzionale. Oggi, uno di questi compiti — forse il maggiore — viene a manifestarsi nella ricerca della linea di confine che separa ciò che si può ed è giusto modificare da ciò che non si può e non si deve toccare.

Nel quadro della riforma costituzionale che è stata avviata, l'individuazione di questo confine rappresenta, infatti, al tempo stesso, un problema di politica legislativa ed un problema di legittimità costituzionale, che rifluisce, al più alto livello, in scelte di politica giurisprudenziale.

Non si può, infatti, dimenticare che contrapposto alla nuova definizione dello « Stato sociale » esiste il nucleo intangibile dei « diritti inviolabili » tutelati dalla Costituzione, che Corte e Parlamento, nei loro ruoli, sono tenuti a tutelare; che, contrapposto alla costruzione di una nuova forma di governo e di Stato, esiste il nucleo forte della « forma repubblicana » — con tutte le sue implicazioni in termini di sovranità popolare, libertà e pluralismo — che l'art. 139 della Costituzione ha sottratto ad ogni ipotesi di revisione costituzionale.

Anche in previsione di quelli che potranno essere gli sviluppi futuri del nostro sistema le vicende che abbiamo richiamato tendono, dunque, a valorizzare, nei rapporti tra Corte e Parlamento, un modello più « collaborativo » che « conflittuale »: un modello che senza mettere in discussione l'assoluta autonomia dei due poteri, sia tale da favorire un'equilibrata « convivenza » tra le due funzioni, fino a renderle « complementari » ogni volta che entri in gioco la difesa della stabilità istituzionale o la messa a punto di quella sorta di « triangolo magico » che, nello « Stato costituzionale », dovrebbe legare garanzia costituzionale, giustizia costituzionale e sovranità decisionale del Parlamento.

