



Presentazione al volume di Sabino Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 319

SOMMARIO: 1 – Commenti su, *Dentro la Corte* di Sabino Cassese. 2 – Il riformismo di Sabino Cassese. 3 – Il riformismo e la Corte. 4 – La Corte tra politica interna ed europea.

di Sergio Fabbrini *

1 – Commenti su, *Dentro la Corte* di Sabino Cassese.

Intanto grazie per l'invito. È per me un piacere discutere il libro di Sabino, anche se non sono uno studioso delle istituzioni di garanzia (e della Corte Costituzionale in specifico) della nostra democrazia repubblicana. È un piacere perché Sabino va letto comunque, a prescindere dalle discipline a cui si appartiene. Sabino ha una scrittura chiarissima, direi anglosassone. Nei suoi scritti non ci sono mai ridondanze di aggettivi per ogni sostantivo, oppure quelle frasi lunghe e involute che nascondono, spesso, l'assenza di un pensiero. La scrittura di Sabino costituisce un vero e proprio cibo intellettuale.

2 – Il riformismo di Sabino Cassese.

Venendo al libro in questione, la domanda che mi sono posto è stata la seguente: perché Sabino ha deciso di rendere pubblica la sua esperienza di giudice costituzionale? È la prima volta che succede una cosa del genere nel nostro paese. Il libro è certamente una testimonianza, ma è anche e soprattutto un contributo a concepire la Corte come un'istituzione empirica, fatta di procedure ed individui, non già un organo sacro da tenere lontano da occhi indiscreti. Un'istituzione che può essere migliorata, *riformata*, per adeguarla alla crescita democratica del paese. Peraltro, questo è stato sempre l'approccio che Sabino ha

* Professore di Scienza Politica e Relazioni Internazionali e Direttore della *School of Government* presso la LUISS Guido Carli.

adottato nei vari contesti istituzionali in cui si è trovato ad operare. Capire le istituzioni è necessario anche per migliorarne il funzionamento. Non solo come studioso, ma anche come *public intellectual*, Sabino propone una visione dell'Italia che è molto diversa dalle visioni culturaliste che continuano ad essere assai diffuse nel nostro paese. Nessun paese, neppure il nostro, è prigioniero di un destino. La qualità della sua democrazia dipende dalla natura delle sue istituzioni. Se queste ultime non sono inclusive, allora occorre operare affinché, almeno, non siano estrattive. Di qui il riformismo endogeno di Sabino. Un riformismo che parte dall'interno delle istituzioni e che *deve* essere perseguito anche in assenza di un cambiamento esterno – che naturalmente, se avvenisse, renderebbe più solida e duratura la riforma dall'interno. Si tratta di un riformismo sofisticato in quanto richiede una capacità chirurgica di intervenire sui meccanismi di funzionamento delle istituzioni. Quel funzionamento è risultato di un insieme di fattori che si combinano spesso imprevedibilmente tra di loro, come: persone, procedure, abitudini, convenzioni, contingenze, casualità, vincoli. È su questo insieme di fattori che si esercita il riformismo di Sabino, riformismo che è insieme realista e ragionevole. Essendo realista, è un riformismo che conosce quanto sia difficile cambiare un'istituzione; essendo ragionevole, è un riformismo che può creare consenso, che può essere persuasivo, che può creare la necessaria coalizione per essere realizzato.

3 – Il riformismo e la Corte.

Anche nel libro in questione, Sabino propone un realistico e ragionevole percorso di riforme. Innanzitutto, Sabino propone di accrescere la trasparenza della Corte rendendo pubblica l'opinione dissenziente. Anche se la Corte è necessariamente un organismo elitario, la trasparenza del suo dibattito interno aiuterebbe a responsabilizzare i suoi membri, oltre che a renderla più comprensibile all'opinione pubblica. L'idea che l'opinione della maggioranza dei giudici coincida con l'opinione della Corte riflette una visione illiberale dell'istituzione. La democrazia vive del dibattito, è deliberazione ragionata e pubblica. La distinzione tra maggioranza e minoranza all'interno della Corte può aiutare a capire i termini del problema in discussione. Può aiutare una nuova generazione di giudici a recuperare le opinioni dissenzienti di oggi per elaborarle come opinioni di maggioranza di domani. La trasparenza del dibattito che si svolge in un'istituzione così cruciale per la democrazia costituisce una preoccupazione ricorrente degli studiosi di politica. A cominciare da Robert Dahl che pubblicò un seminale saggio, negli anni cinquanta del secolo scorso, sul rapporto tra democrazia e Corte Suprema negli Stati Uniti. Nel caso degli Stati Uniti il problema è reso ancora più critico dal fatto che i giudici della Corte suprema vengono nominati a vita. Solamente loro possono decidere quando dimettersi dalla Corte perché non più in grado di assolvere il compito cui sono stati chiamati “nella pienezza delle loro facoltà”. Peraltro, sarebbe interessante vedere che effetti avrebbe un principio di questo tipo in Italia, dove nessuno si dimette mai da niente. L'unico caso che mi viene in mente è quello di Norberto Bobbio, quando scrisse al giornale per cui collaborava, *la Stampa* di Torino, che non voleva

più continuare a farlo perché sentiva di non potere più garantire la “pienezza del suo pensiero”.

In secondo luogo, Sabino propone di accrescere l'autorevolezza della Corte a cominciare da una convenzione che renda più autorevole la sua Presidenza. È difficile da giustificare l'idea della Presidenza-ponte, della Presidenza che dura pochi mesi (in un caso addirittura quarantaquattro giorni, se non sbaglio), che si è affermata negli ultimi anni all'interno della Corte. Questo è un caso in cui non è necessario introdurre riforme sistemiche per alzare la qualità della Presidenza. È sufficiente introdurre una convenzione che affermi che il Presidente della Corte dovrà avere almeno tre anni di mandato di fronte a sé.

In terzo luogo, Sabino propone di accrescere l'efficienza della Corte riqualificando il suo ufficio studi, la sua biblioteca e, soprattutto, il personale tecnico di supporto dei giudici. Occorre riformare i sistemi di selezione di quest'ultimo, superando la logica del concorso interno per aprirsi alle competenze esterne. Il personale della Corte deve essere scelto su di una base competitiva, come avviene altrove, e non invece rispondendo alle richieste o pressioni delle varie organizzazioni corporative e sindacali che continuano a fare il bello e il cattivo tempo tra i funzionari pubblici.

In quarto luogo, Sabino propone di accrescere l'imparzialità della Corte, riducendo il tasso di politicità dei suoi membri. Andando contro la corrente corporativa e partitica quanto mai predominante, Sabino propone addirittura di selezionare i futuri giudici della Corte sulla base di *calls* pubbliche, in cui i candidati presentano i loro *curriculum vitae* alle istituzioni che dovranno sceglierli. Il Parlamento potrebbe già subito introdurre questa pratica per la selezione dei giudici di sua spettanza (e sui quali non riesce ancora a trovare l'accordo), nominando una commissione tecnica che valuti i CV e quindi sottoponga all'aula, per la votazione, la *short-list* dei più qualificati. Dopo tutto, non è avvenuto così, nel Regno Unito, per la selezione del Governatore della *Bank of England* - che è risultato poi essere un cittadino canadese? Si può dire che lo sforzo riformatore di Sabino mira ad un obiettivo preciso: ridurre il tasso di corporativismo che avvolge la Corte e che influenza gli stessi giudici.

4 – La Corte tra politica interna ed europea.

Nel libro ci sono anche riflessioni di natura macro-sistemica, ovvero riflessioni relative al rapporto tra la Corte e il sistema politico interno ed esterno (europeo). Non potrebbe essere diversamente, visto che la Corte è un'istituzione giuridica che è influenzata, nel suo funzionamento, sia da ciò che avviene nel sistema politico domestico che in quello europeo ed internazionale. Per quanto riguarda il sistema politico domestico, è evidente che la Corte non può farne parte eppure non può non risentirne l'influenza. Non può farne parte perché ogni sistema politico ha bisogno di una istituzione terza che possa risolvere i suoi contrasti o paralisi decisionali. Nello stesso tempo, la Corte non può non risentire l'influenza del sistema

politico, perché la ‘materia’ con cui lavora è per larga parte determinata dalle decisioni o non-decisioni politiche. La materia elettorale è un esempio: la Corte non può essere estranea all’esigenza del paese di avere governi stabili, però non può diventare partigiana dell’una o dell’altra proposta di riforma elettorale. Oppure si pensi alla materia delle pensioni. La Corte non può disinteressarsi al fatto che il nostro paese deve rispettare precisi vincoli comunitari che ci obbligano al pareggio di bilancio, tuttavia non può non tenere presente i diritti degli individui o di particolari categorie funzionali. Risolvere il conflitto tra valori costituzionali richiede l’esercizio creativo, e non burocratico e tanto meno opportunistico, del ruolo di giudice costituzionale. I giudici debbono operare in una sorta di linea d’ombra, non finire prigionieri della politica e contemporaneamente non diventare indifferenti alle esigenze della politica. Non sempre la nostra Corte è riuscita ad assolvere questo ruolo mediatore. Anzi, in alcuni casi, come appunto nelle decisioni sul sistema elettorale e pensionistico, ha finito per creare nuovi problemi, invece di risolvere quelli vecchi.

Sabino discute con perspicacia anche gli aspetti esterni della Corte. La Corte è infatti parte anche di un sistema europeo di corti costituzionali, che la influenza ed a sua volta ne viene influenzato. In proposito, nel libro vi sono pagine magistrali non solamente con riferimento all’esperienza della Corte Suprema ma anche a quella della Corte tedesca. Sabino mostra come vi sia una differenza cruciale tra la Corte italiana e la Corte tedesca con riferimento al sistema integrato dell’Unione Europea. Mentre la Corte tedesca trasferisce sul livello comunitario i suoi vincoli interni, la Corte italiana riporta invece all’interno del nostro paese i vincoli comunitari. Perché e come si è sviluppata questa differente attitudine delle due corti verso il processo di integrazione sovranazionale? Può essere dovuta alla formazione dei giudici, rigidamente basata sullo stato nazionale di diritto in Germania, invece basata sul diritto trans-nazionale in Italia? Peraltro, la Corte tedesca, al pari della Banca tedesca, sono diventate due istituzioni che condizionano potentemente la politica tedesca rispetto all’integrazione europea. Mentre il contrario avviene, fortunatamente, da noi, dove la Corte Costituzionale e la Banca d’Italia sono due istituzioni che continuano a sostenere il processo di integrazione sovranazionale. Sarebbe interessante valutare la possibilità di un maggiore dialogo tra le corti del sistema europeo, facendole confrontare regolarmente, seppure informalmente, sulle grandi questioni dell’integrazione europea.

Chiudo dicendo che la lettura di questo libro mi ha consentito di fare un viaggio intellettuale in zone per me sconosciute. Ogni pagina mi ha arricchito come mi arricchisce l’amicizia personale di Sabino. Grazie mille.