



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

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

di Guido Melis *

Non è semplice riassumere in breve il contenuto di questo intenso, volume: è una specie di giornale di bordo, come l'avrebbe potuto scrivere, giorno dopo giorno, un ardimentoso marinaio d'altri tempi, addentrandosi con la sua nave, guidato dalla sua sola bussola o dalle stelle, nell'esplorazione di terre ignote.

Ignoto – ben inteso – non il diritto costituzionale, al centro di una intera tradizione di ottimi studi e che Sabino Cassese padroneggia del resto da anni come pochi.

E neanche ignoto il sistema delle istituzioni nelle quali la Corte si inserisce, delle quali forse nessuno con la stessa acuta consapevolezza di Cassese ha fatto esperienza diretta, impegnato in vari ruoli (non solo quello dello studioso) e con diversi gradi di responsabilità.

Ignota, voglio invece dire, la Corte costituzionale quanto al suo funzionamento ed alla prassi che la caratterizza, la Corte in atto, e non solo in diritto: questo organo dalla natura anfibia e – come si evince dal libro – mutevole negli anni e nel mutare dei contesti storici; di composizione mista, per metà giudice delle leggi e per metà custode della carta fondamentale; guida suprema del sistema ma al tempo stesso suo riflesso; specchio delle sue virtù e dei suoi difetti.

La storia delle istituzioni, in Italia, è disciplina recente, forse ancora troppo fragile. Non esiste una storia istituzionale della Corte. Possiamo contare su due tentativi, i libri di Francesco Bonini del 1996 e di Carla Rodotà del 1999. Interessanti, utili: ma nessuno dei due – per dirla francamente – risponde al criterio di una vera storia istituzionale interna, che dia conto cioè non solo della composizione e dell'architettura, o tutt'al più delle grandi sentenze pronunciate e del loro impatto sulla società, ma del funzionamento quotidiano, del metabolismo interno, della prassi concreta che ha ispirato quelle decisioni e la moltitudine delle altre, rimaste nell'ombra. Le testimonianze dei giudici o degli ex giudici sono poche e non esaustive (una, illuminante, resta il volumetto su *Principi e voti* di Gustavo Zagrebelsky, 2005; un'altra, precedente ma con impianto più teorico e generale, è quella di Enzo Cheli nel

* Professore ordinario di Storia dell'amministrazione pubblica presso l'Università di Roma "La Sapienza".

suo bel libro *Il giudice delle leggi*, 1996). La Corte – come lamenta qui giustamente più volte Sabino Cassese –, per un’assurda norma interna, non redige verbali, non conserva in archivio la sua memoria, la disperde invece, come se non la ritenesse meritevole d’essere un domani indagata. Unica tra le grandi istituzioni del Paese, adotta la stravagante regola del silenzio eterno, residuo – a me pare – di una concezione antica e oggi antiquata del segreto come requisito sacerdotale del potere.

Cassese fa in questo suo volume (completato da cinque “appendici” che raccolgono brevi suoi scritti sulla Corte) qualcosa di assolutamente inedito. Raccoglie un suo diario personale. Nel quale ha registrato, se non proprio giorno per giorno almeno settimana per settimana, i fatti salienti della vita interna della Corte, corredandoli dei suoi commenti, delle sue idee e posizioni, delle sue impressioni anche momentanee. Dichiaro – e il testo, una volta letto, lo testimonia – di non avere riscritto nulla a posteriori, di avere anzi rispettato (come si deve fare nella vera diaristica) l’occasionalità della scrittura, senza porvi mano col senno del poi. Dichiaro anche di avere rispettato, pur non condividendola e avendola più volte contestata a viso aperto, la regola del divieto tassativo della *dissenting opinion*, per la quale il giudice costituzionale nulla deve lasciar trapelare della propria personale attività in udienza, lasciando che l’unica voce (l’unica bocca della verità) resti, attraverso laconici comunicati o altre forme di esternazione rigidamente fissate, il presidente della Corte. Regola più che discutibile: Cassese l’ha combattuta nei nove anni del mandato perdendo costantemente la sua battaglia, vi dedica almeno una decina di notazioni sparse, ogni volta sotto il titolo “Opinione dissenziente”. Che spiega ampiamente perché non esista ancora una vera e propria storiografia sulla Corte costituzionale italiana. Giacché senza archivi, come ci hanno insegnato i maestri della storiografia del passato, nessuna storia è possibile, salvo che non ci si voglia limitare a ricostruire l’involucro esterno, la forma delle istituzioni: e non la sostanza materiale ed interna, il loro dinamismo segreto e vitale.

Pur con questo gravissimo limite (nessuna delle altre grandi Corti, a cominciare da quella americana, applica un altrettanto stretto segreto), il libro di Cassese si rivela uno straordinario ed anche originalissimo (persino talvolta sorprendente) documento della vita interna della Corte costituzionale in questi ultimi nove anni. Molto vi sarebbe da diffondersi, per non far torto all’autore. Selezionando all’estremo, nella ricchezza dei materiali, possiamo però almeno ravvisare tre punti fermi, tre grandi chiavi di lettura.

La prima riguarda il funzionamento dell’istituto. Come la Corte concretamente agisce, qual è la sua *routine* di lavoro. Dunque la vita concreta del giudice ma anche del collegio (e del giudice nel collegio), la preparazione meticolosa delle udienze, il lavoro spesso problematico del relatore, i colloqui informali tra giudici che precedono il giudizio, gli appunti scritti che preparano la discussione e ne ordinano possibilmente lo svolgimento (anche questi non conservati in alcun archivio, ahimè); ed anche la fondamentale attività preparatoria svolta dagli assistenti e dall’intera struttura di sostegno.

Stanno in questo ideale capitolo anche i rapporti umani (alla Corte, scrive Cassese, tutti si danno del tu, tutti sono o mirano a sembrare amici tra di loro: si crea un clima “a metà tra convento e collegio di studenti”). E ne fa parte integrante il vivace ritratto dei colleghi.

È un libro nel libro, quest'ultimo. Nessuno è mai nominato con nome e cognome (si citano tutt'al più ex giudici, mai membri attuali della Corte), ma Cassese, con una serie di pennellate degne, più che del giurista che è, del letterato che forse avrebbe voluto reconditamente essere, ce ne dà spesso un ritratto per quanto anonimo vivacissimo. Tanto vivace, da consentirci spesso di capire di chi sta parlando. Due passaggi, in particolare. Uno alle pp. 131-132, "Ho visto passare ogni specie di tipi e di caratteri": e qui "il giudice 'coco', che conosce due argomenti e solo di quelli parla"; "il giudice stanco"; "il giudice petulante"; "il giudice che deve ancora imparare", "il giudice bravo ma che 'aggiusta' al momento opportuno le sue argomentazioni"; "il giudice 'fino fino' ma affezionato alle sue passate sentenze (che non ha ancora imparato a liberarsi dell'accento napoletano)"; "il giudice che fa concioni *ore rotundo*"; "il giudice che, quando illustra le questioni, confonde le idee degli ascoltatori"; "il giudice che confonde giudizio di costituzionalità con giudizio di legittimità"; "il giudice episodico"; "il giudice sdegnoso e preoccupato dei simboli del suo prestigio"; "il giudice bravo e preparato ma partigiano".

L'altro passaggio alla fine del volume, alle pp. 235-236, sotto il titolo "Compagni di viaggio":

"Conosce due argomenti e su quelli interviene regolarmente"; "Si appisola durante le udienze. Buon uomo, studia poco"; "Di poche parole, coglie i problemi, se la cava sempre con poco"; "Studia tanto, è sempre preparato sulle minuzie, ricorda tutti i precedenti: la sua presenza fa scendere il livello dell'esame della Camera di consiglio"; "Mente fine, ottima preparazione, molto buon senso, ma tendenza a dar ragione al legislatore"; "Ha preso la sua nomina alla Corte come l'attribuzione di una onorificenza"; "Ottimo giurista, grande spirito pratico [...] ma osserva più degli altri il periodo di silenzio, in vista della promozione"; "Uno dei migliori giudici [...]. Peccato che poi, dopo la promozione, abbia dato il peggio di sé"; "Conosce bene solo un piccolo argomento"; "Ama dormicchiare"; "Pontifica ma studia poco"; "Ha un alto concetto di sé stesso [...]. Legge quello che gli preparano". "La migliore mente della Corte, colto, sottile, analitico, ascoltato [...]. E' infiammabile".

Siamo, come si vede, al catalogo (compilato con ironia ed anche con una certa compiaciuta ferocia). Ma nel diario ricorrono spesso anche giudizi *en passant*, battute altrettanto sferzanti caso per caso, aggettivi e sostantivi su singoli momenti e persone, dietro i quali non sarà difficile ravvisare umori (e malumori anche, spesso i malumori) dell'autore. Colpisce ad esempio la severità delle righe dedicate ai vari presidenti, al modo che essi hanno di presiedere in udienza ("bisogna saper presiedere", è l'incipit di una delle note iniziali, a p. 48), al loro rapporto con il mondo esterno, in particolare con quello dei media, alle loro esibite vanità personali.

E già che siamo nel tema, segnalo la coerenza – quasi un filo rosso che attraversa tutti i nove anni – con cui Cassese contesta la prassi di eleggere presidenti giudici troppo anziani ormai alla fine quasi del mandato, con l'effetto pratico di sottrarre all'istituto la possibilità di una guida duratura, capace di programmare e di imprimere all'attività complessiva un timbro di continuità. Coerenza, voglio ricordarlo, che si è poi concretamente espressa nel rifiuto motivato di Cassese, giunto anch'egli nelle medesime condizioni d'essere a sua volta eletto

presidente (“Quale sarebbe la soluzione migliore? – scrive – Certamente avere un presidente che duri almeno tre anni”).

La seconda chiave di lettura che mi sembra si possa individuare è quella circa il ruolo della Corte, e in particolare circa l'evoluzione subita nel tempo da questo ruolo. Le istituzioni – sembra ci dica implicitamente Cassese – non vivono solo di norme costitutive o di regolamenti; e neppure delle biografie e delle affinità elettive che connotano gli uomini o le donne che le compongono (troppo poche le donne nella storia della Corte però, insiste più volte l'autore). Conta invece l'attività corrente. Un'attività che non si risolve sempre e necessariamente nelle grandi questioni di diritto, ma spesso invece consiste nel lavoro minuto, “operaio”: “le questioni più disparate – annota nel 2005 – dal codice della strada alle questioni fiscali, dalla famiglia alle successioni, dalla procedura civile a quella penale”. E conclude: “Il lavoro della Corte mi pare quello di chi sia chiamato a restaurare continuamente un edificio, in ogni sua parte. Un giorno bisogna rifare l'intonaco, un altro lavorare nelle cantine, un altro nei bagni, un altro ancora dedicarsi a un prezioso dipinto”.

Ma nel caso della Corte italiana Cassese addita specialmente, e con grande preoccupazione, quella che considera con evidenza una degenerazione: la tendenza centrale affermatasi negli ultimi anni per cui, da tribunale supremo dei diritti, da giudice dei conflitti, la Corte tende sempre di più a trasformarsi nella sede dirimente del contenzioso tra istituzioni, e specialmente di quello che oppone lo Stato alle Regioni.

Tutto ciò corrisponde – sostiene in più punti Cassese – anche al prevalere recente di una interpretazione “minimalista” del ruolo della Corte. Toccato in anni passati l'acme della creatività, la Corte ripiega. Il che dipende – certo – anche dalla carente domanda dei giudici ordinari che alla Corte si rivolgono, che mal pongono i quesiti favorendo dunque la vasta mole di giudizi di inammissibilità che risulta chiaramente dalle statistiche. Ma può anche darsi che la Corte senta “lo spirito del tempo”, non più favorevole alle innovative politiche del diritto.

Come lavora la Corte? Il diario offre in proposito spunti preziosi per gli studi futuri. Cassese, da analista e studioso delle istituzioni qual è, coglie con precisione i difetti cronici del lavoro della Corte come “fabbrica del diritto”. E' una diagnosi spietata: “ritualismo dell'udienza pubblica; fuga della Camera di consiglio dai grandi problemi, per scetticismo e atteggiamento giudiziario (le questioni si decidono caso per caso); affastellamento nella Camera di consiglio di problemi maggiori e di problemi minimi [...]; pochezza dell'organizzazione, in particolare del Servizio studi” (p. 37). “La Corte – scrive altrove – è come un cestino per la carta straccia. Vi finiscono carte importanti e carte che non hanno alcuna rilevanza”.

Si intuisce, lo intuisce chi conosce il rigore di Sabino Cassese, l'insofferenza per le troppe approssimazioni dell'organizzazione interna. L'enorme mole delle pronunce di inammissibilità (un dato statisticamente in crescita) corrisponde – scrive – anche alla “sciatteria e superficialità che caratterizzano molte iniziative dei giudici di pace, ma frequentemente anche ricorsi e memorie dell'Avvocatura dello Stato”; “le udienze pubbliche sono pressoché inutili”, con stanche ripetizioni delle memorie scritte e già note da parte degli avvocati delle parti (annota nel 2006: “dopo otto mesi, per la prima volta sento un giudice che pone a una parte una domanda”); la toga – introdotta, apprendiamo, da Mario Bracci su

un modello pittorico di scuola senese – è un inutile orpello barocco; lo stile delle sentenze della Corte è difforme, quando “sarebbe utile uno stile più uniforme”; “l’ossessione per il precedente” diventa un modo per liberarsi delle responsabilità; l’opinione pubblica non si interessa del lavoro della Corte, i media la ignorano, salvo che non scoppi il caso della sentenza a valenza politica, come quelle riguardanti il presidente del Consiglio Berlusconi.

E’ un *cabier de doléance*, per certi versi. Cui corrisponde – se è lecito sovrapporvi una notazione personale – il carattere dell’autore: severo nella denuncia dei mali endemici delle istituzioni (non solo della Corte), e al tempo stesso però impegnato con passione civile nell’intento (nell’illusione?) di riformarle. Pessimista della ragione, ottimista della volontà.

C’è infine nel libro una terza chiave di lettura. Occupa molta parte del testo e concerne quello che si potrebbe chiamare lo sguardo di fuori. Da anni attento frequentatore di convegni internazionali, di club prestigiosi su scala europea e planetaria, o *visiting professor* in università straniere, Sabino Cassese mette a frutto anche da giudice costituzionale la rete delle sue relazioni extra-italiane. Due ordini di annotazioni emergono con evidenza nel diario: quelle dedicate alla sistematica partecipazione ad appuntamenti tra giudici delle grandi corti dei vari Paesi; e quelle sulla lettura, recensione, presentazione e comunque messa a frutto della letteratura internazionale sui grandi tribunali e sui problemi costituzionali, sugli incontri *vis-à-vis* con gli studiosi. Si potrebbe trarre dal libro una bibliografia ragionata, certamente utilissima, degli scritti sulle corti e sulla giustizia costituzionale nei diversi Paesi. Perché Cassese non registra solo gli incontri e le riunioni, ma dà conto dei contenuti, commenta a margine, raffronta le situazioni tra di loro, fa brevi schede-pro memoria di ciò che sente e legge. Crede profondamente – e lo dice più volte – nelle virtù non tanto del comparativismo inteso al vecchio modo della tradizione giuridica italiana ma di quello moderno fondato sulla compenetrazione e contaminazione in atto tra ordinamenti, sui proficui prestiti tra istituti di origini diverse. Guarda all’Europa, specialmente, e all’enorme rilevanza che viene ormai assumendo anche per la Corte italiana il riferimento alla giurisprudenza delle corti europee. Ma spinge il suo sguardo anche verso oltre oceano, registra con interesse il dibattito su e nella Corte suprema statunitense, contesta le tesi isolazioniste del giudice Scalia, guarda con simpatia alla ricognizione sul costituzionalismo americano di Ackerman, commenta i libri di Guido Calabresi. Addita una frontiera, soprattutto: che è quella della rapida crescita di un diritto, anche in Italia, consapevole della irreversibilità della globalizzazione.

Sin qui la sintesi. Nel diario di Cassese però il lettore di buona volontà potrebbe trovare molti altri spunti utili: ad esempio ripercorrendo i casi citati nel diario (i più svariati per argomento e trattazione); o i commenti sull’attualità, ad esempio sul tema, cruciale nei nove anni qui riassunti, del rapporto politica-giurisdizione; o le considerazioni di sfondo dell’autore sulle riforme che sarebbero necessarie alle istituzioni italiane; o le notazioni sulle trasformazioni del mondo del diritto e sulle loro prossime conseguenze. I diari scritti con cura e intelligenza hanno questo di utile: che, lungi dal riassumersi nella sola dimensione soggettiva di chi li ha scritti, rappresentano depositi dai quali trarre testimonianze dirette su un’epoca storica, e insieme spunti per futuri approfondimenti. Una sorte che, è facile

prevedere, certamente toccherà a questo importante rapporto di Sabino Cassese dall'interno delle istituzioni.