

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore **CORLEONE, BOATO e STRIK LIEVERS**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 LUGLIO 1991

Modifica all'articolo 5 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, concernente modificazione dell'articolo 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale

ONOREVOLI SENATORI.— Ancora una volta siamo di fronte alla vicenda della reiterata mancata elezione, da parte del Parlamento in seduta comune, del quindicesimo giudice della Corte costituzionale.

Il 19 dicembre 1990 le Camere riunite sono state chiamate per la prima volta a votare per la sostituzione di Luigi Dell'Andro, deceduto il 30 ottobre dello stesso anno. Già la prassi della discontinuità viene a creare delle «naturali» vacanze nella struttura e nell'organizzazione di questo organo costituzionale; per di più, fino ad oggi si sono succeduti ben cinque scrutini ed ancora la Corte non ha visto reintegrato il proprio *quorum*: nella seduta del 3 luglio 1991 il candidato ufficiale della democrazia cristiana, Cesare Mirabelli, ha avuto 478 voti,

mentre ne erano necessari 572 (la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea, ai sensi dell'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2).

In una situazione così delicata — qual è l'elezione di un giudice della Corte costituzionale — emerge nuovamente il problema delle «indicazioni politiche», già discusso più volte anche nell'ambito delle votazioni per l'elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura.

In tale contesto, come si è osservato nelle sedute comuni del 20 giugno e del 5 luglio 1990 (proprio in occasione dell'elezione dei componenti del CSM) non è accettabile «che sul destino del Consiglio superiore della magistratura gravi il peso preponderante della lottizzazione. Una lottizzazione

che viene rifiutata - oggi - per le unità sanitarie locali ma viene mantenuta per il Consiglio superiore della magistratura, in virtù di accordi di maggioranza, che sono stati stipulati... L'articolo 104 della Costituzione stabilisce che spetta al Parlamento eleggere i membri del Consiglio superiore della magistratura di nomina parlamentare, e non ai gruppi o ai partiti. Riteniamo che i Presidenti dei due rami del Parlamento avrebbero dovuto favorire delle intese in sede parlamentare per consentire che tale obiettivo fosse raggiunto. Ci troviamo invece dinanzi ad un fatto addirittura incredibile, per cui alcuni gruppi o partiti avevano indicato delle candidature, sulle quali il potere (in questo caso la *lobby* dei magistrati) ha opposto un veto. Parlo del professor Di Federico, che pareva che la Democrazia cristiana volesse designare, ma che per un veto esterno al Parlamento è stato bocciato e il cui nome quindi non compare nella lista che gira in quest'aula, per i corridoi, per il Transatlantico... Nel denunciare pertanto questa grave situazione, ci auguriamo che non venga raggiunto il quoziente richiesto, in modo che (si...) possa favorire il raggiungimento di intese che non esoprino il Parlamento dei suoi diritti» (intervento del sen. Corleone nella seduta comune del 20 giugno 1990).

Inoltre, si è riproposta anche in quella sede «una questione già sollevata, cioè l'inadeguatezza, ormai evidente, di una legge che non tutela i diritti dei singoli parlamentari, e neppure quello di rappresentanza delle diverse parti politiche... Questa a noi pare una situazione non sostenibile. Anche in assenza di una nuova legge, avremmo già potuto prefigurare il nuovo. Su iniziativa dei Presidenti delle Camere avremmo potuto avere una modifica nel potere esercitato dai partiti che finora hanno mantenuto la prerogativa della designazione. In questo modo avremmo potuto avere candidature autorevoli, al di sopra dei partiti e delle obbedienze alle loro segreterie...» (intervento del sen. Corleone nella seduta comune del 5 luglio 1990).

La polemica portò alla rinuncia del prof. Guido Neppi Modona che espresse la propria indisponibilità con queste parole: «...

L'esito del voto, in cui ben otto candidati su dieci non sono stati eletti, è il sintomo palese della crisi di un sistema che concepisce la componente laica del CSM come una *longa manus* del potere politico, e non come espressione delle diverse posizioni ideologiche e culturali esistenti nella società civile sui temi della giustizia.

Sino alle elezioni in corso, il metodo di designazione partitocratico, talvolta condizionato anche dagli equilibri interni tra le correnti dei partiti maggiori, aveva trovato un correttivo nel dato di fatto che la maggioranza dei candidati venivano eletti nei primi due scrutini, ottenendo il *quorum* - opportunamente previsto dalla legge - dei tre quinti degli aventi diritto al voto. I componenti laici apparivano così come rappresentanti della massima espressione del potere politico - il Parlamento riunito in seduta comune - e non del partito che li aveva designati...» suggerendo «... quantomeno per il futuro, nuovi metodi di designazione dei componenti laici al CSM, al fine di fare prevalere sui criteri di lottizzazione partitica le doti di professionalità, di esperienza e di equilibrio...».

In seguito, il 13 dicembre 1990, in occasione dell'elezione del giudice della Corte costituzionale, si è ripetuto «un appunto fatto più volte: quello di essere costretti in queste occasioni a pretese di partito, se non partitocratiche, in base a vere e proprie inaccettabili rendite di posizione.

Lei ricorda, signora Presidente - così affermava il sen. Corleone, nel suo intervento nella seduta comune del 19 dicembre 1990 - che poco tempo fa, in occasione di una contestata elezione di membri del Consiglio superiore della magistratura, abbiamo affrontato il problema. Giustamente, da un certo punto di vista, i Presidenti delle Camere hanno detto che non spettava a loro affrontare e risolvere una simile questione di lottizzazione. Eppure, in questo appuntamento così importante per l'elezione di un membro della Corte costituzionale, le promesse che erano state fatte di affrontare "in futuro" il problema in modo diverso non si sono realizzate.

Devo dire che qualcosa di nuovo vi è stato. Ieri sera, ad esempio, probabilmente nella mia qualità di presidente di gruppo, ho ricevuto una lettera in cui mi si comunicava una designazione da parte di una associazione privata (qual è a mio parere un partito), in seguito ad una riunione della direzione della Democrazia cristiana. Credo che per noi tutto ciò comporti necessariamente un rifiuto di questa logica. Neppure il buon gusto di offrire una rosa di giuristi! Nel Vangelo si dice: "Prima che il gallo canti mi rinnegherai tre volte". Credo che in questa occasione sia bastata una riunione della direzione per offrire ancora una volta una scelta ristretta, miope, alla quale il Parlamento dovrebbe soggiacere.

... Ci troviamo nella situazione di dover rifiutare quello che è un altro esempio della crisi delle istituzioni e dell'occupazione di istituzioni così fondamentali per il nostro ordinamento».

In tale ottica, perdurando l'esigenza che questa situazione venga risolta rapidamente, riteniamo opportuno, con modifiche imposte dall'involuzione del nostro sistema politico e istituzionale, ripresentare il nostro disegno di legge già avanzato nell'VIII legislatura (precisamente il 29 giugno 1982: atto Camera n. 3518), proprio con l'obiettivo di colmare una grave lacuna dell'ordinamento costituzionale che pone in pericolo lo stesso funzionamento della Corte, tenendo conto che la cessazione dell'incarico del Presidente, prof. Ettore Gallo, costringe la Corte a ranghi ancora più ristretti, e il Parlamento a eleggere due giudici.

Come risulta dalla relazione introduttiva del disegno di legge in oggetto, «non pare il caso di ricordare il ruolo di garanzia che la Corte costituzionale è chiamata ad assolvere nel nostro ordinamento. In proposito si sono svolti... importanti incontri di studio, cui hanno partecipato oltre ai giuristi anche numerosi esponenti politici (... il convegno fiorentino «Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia», 17-19 settembre 1981). Dovrebbe perciò essere ormai generalmente acquisito il rapporto consequenziale tra formazione della Corte

e funzioni alla medesima attribuite, nonché evidente la necessità che essa possa svolgere la sua attività sempre nella completezza della sua composizione, appunto perché non si alterino quegli equilibri interni da cui dipende un corretto esercizio dei suoi compiti istituzionali.

Eppure da più di un anno la Corte costituzionale si trova carente di un membro a causa dell'inadempienza del Parlamento che incredibilmente non è riuscito a trovare un sufficiente consenso per sostituire un giudice scaduto. Non è la prima volta che una simile situazione si verifica, in concomitanza con un'insofferenza sempre più diffusa tra gli stessi parlamentari verso quella "convenzione", in virtù della quale si riconosce ai singoli partiti il "diritto" di designare i "loro" candidati in base a quote e, quindi, la pretesa che gli altri gruppi si uniformino a tali scelte e assicurino la maggioranza indispensabile per l'elezione dei candidati medesimi. Già nel 1972 e nel 1976 il Parlamento violò ampiamente il termine stabilito dall'articolo 5 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, che prescrive che la sostituzione dei giudici per qualunque causa cessati dall'ufficio deve essere effettuata entro un mese.

Purtroppo, però, non esiste nel sistema alcun meccanismo costituzionale che possa costringere gli organi cui spetta l'elezione o la nomina dei giudici a rispettare tale termine.

Sotto questo profilo si può in parte condividere la critica di quella autorevole dottrina che ha lamentato l'imprevidenza della riforma costituzionale del 1967 che, modificando l'articolo 135 della Costituzione, ha escluso esplicitamente che per la Corte continuasse a valere l'istituto della *prorogatio*, che consentiva ai giudici scaduti di rimanere in funzione fino al momento della loro effettiva sostituzione, sì che la continuità del loro ufficio potesse essere assicurata (come innanzi previsto dalla norma di cui all'articolo 18 del regolamento generale approvato dalla Corte il 20 gennaio 1966, poi abrogata dalla stessa Corte - in data 7 luglio 1969 - per evidente

incompatibilità con la nuova disciplina costituzionale).

Per sanare questa lacuna che rischia, come sopra si è già segnalato, di creare gravi inconvenienti nel funzionamento della Corte... appare urgente cercare un efficace rimedio che, peraltro, salvaguardi la logica del sistema.

A tal fine non paiono idonee talune soluzioni apparentemente semplici, come il ripristino dell'ammissibilità della *prorogatio* dei poteri dei giudici costituzionali, la quale non varrebbe di per se stessa a rendere più solleciti gli organi costituzionali (e il Parlamento, in particolare), ma che, anzi, potrebbe creare un ulteriore alibi alla loro intempestività e che, inoltre, disattenderebbe quell'esigenza di una rigorosa temporaneità della funzione dei giudici costituzionali (che si giustifica considerando l'opportunità di una corrispondenza tendenziale tra gli orientamenti di fondo del giudice costituzionale e gli orientamenti generali diffusi nel paese, i quali dovrebbero avere una loro risonanza nel Parlamento).

Così pure sarebbe certo fuori dal sistema ipotizzare un ridimensionamento delle maggioranze qualificate previste per l'elezione dei giudici da parte del Parlamento in seduta comune (i due terzi dell'Assemblea fino al terzo scrutinio e successivamente a questo i tre quinti), perchè tali elevati *quorum* servono a garantire il carattere *super partes* dell'organo di controllo costituzionale, il quale deve essere svincolato dall'indirizzo della maggioranza governativa. I membri della Corte costituzionale devono continuare ad essere sorretti da un consenso tale che prescindendo da specifiche valutazioni e interessi di natura politica contingente e si fondi, invece, soprattutto sulla loro professionalità, competenza e sicura lealtà nei confronti dei fondamentali principi costituzionali». Ecco allora il senso del presente breve (un solo articolo) disegno di legge costituzionale che modifica l'articolo 5 della legge 22 novembre 1967, n. 2, la quale non altera la logica del sistema e introduce una sorta di «sanzione costituzionale» all'inottemperanza dei ter-

mini stabiliti da parte degli organi collegiali che devono procedere alla sostituzione dei giudici costituzionali cessati per qualsiasi causa. Ove questi non vengano rinnovati entro il termine (che così diventa perentorio) di due mesi, la competenza per la nomina dei nuovi giudici passa alla stessa Corte Costituzionale, quale organo di chiusura e di massima garanzia dell'ordinamento, sovraordinato - nella logica del sistema - allo stesso Presidente della Repubblica, passibile di essere sottoposto al giudizio penale della Corte nelle ipotesi previste dall'articolo 90 della Costituzione.

Il potere di cooptazione attribuito alla Corte si configura indubbiamente come eccezionale e - lo si è già rilevato - rappresenta sostanzialmente una sorta di «sanzione» costituzionale all'inadempienza (ed all'inefficienza) di altri poteri dello Stato. In un tale contesto la Corte provvede alla nomina dei giudici mancanti a maggioranza assoluta dei giudici in carica e dentro un termine assai ridotto, che segnala appunto, l'eccezionalità della situazione (quindici giorni dalla scadenza del termine assegnato ai poteri che avrebbero avuto titolo a sostituire i giudici costituzionali cessati dalla carica).

La soluzione proposta funzionerebbe dunque come efficace deterrente. Le Camere riunite (ed eventualmente anche le supreme magistrature) con ogni probabilità riuscirebbero a trovare l'accordo necessario nell'elezione dei giudici di loro spettanza e, in ogni caso, provvederebbero ad organizzare i propri lavori in maniera più congrua e tempestiva all'assolvimento di tale compito. L'intempestività da parte del Capo dello Stato nell'esercizio del suo potere autonomo sembra un'ipotesi di assai improbabile invero. Anche tale eventualità merita comunque di essere considerata, quantomeno, per ragioni di coerenza sistematica.

La preoccupazione di incorrere in nuove clamorose dimostrazioni di inefficienza e di scarsa rappresentatività nei confronti del paese, sanzionate con una perdita di potere, sarebbe - c'è da augurarselo - per una volta determinante».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 5 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, è sostituito dai seguenti:

«Le supreme magistrature, il Parlamento in seduta comune, il Presidente della Repubblica devono provvedere alla sostituzione dei giudici costituzionali di loro spettanza, cessati dalla carica per scadenza del termine o per altra causa, entro due mesi dal giorno in cui si è verificata la vacanza.

Trascorso tale termine senza che i predetti organi abbiano provveduto, alla nomina dei nuovi giudici procede per cooptazione la Corte Costituzionale che delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti in carica entro quindici giorni dalla scadenza del termine di cui al comma precedente».