

Ancora sulla proposta di legge A.C. 553 recante *Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione*

Nota di Massimo Luciani
per la riunione di Astrid del 30 ottobre 2007

Il testo dell'emendamento 1.116¹ sulla composizione della Corte Costituzionale è quasi (manca, ora, il riferimento ai Presidenti delle Province autonome) identico quello dell'art. 135 della Costituzione per come introdotto dalla legge costituzionale approvata dal centrodestra e bocciata dal referendum del 25-26 giugno 2006 (*“La Corte costituzionale è composta da quindici giudici. Quattro giudici sono nominati dal Presidente della Repubblica; quattro giudici sono nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative; tre giudici sono nominati dalla Camera dei deputati e quattro giudici sono nominati dal Senato federale della Repubblica, integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”*: così recitava il primo comma, e anche oggi sul solo primo comma mi sembra necessario soffermarsi in prima battuta). Ribadisco, pertanto, *mutatis mutandis*, le osservazioni già svolte sia oralmente che per iscritto in un'occasione seminariale) in quella occasione.

¹ Il testo dell'emendamento 1.116 (a firma Boschetto, Brancher, Bruno, La Loggia, Bertolini, Biancofiore, Carfagna, Cicchitto, Fitto, Santelli, Verdini) è il seguente:

“Art. 20. - 1. *L'articolo 135 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 135 - La Corte costituzionale è composta da quindici giudici. Quattro giudici sono nominati dal Presidente della Repubblica; quattro giudici sono nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative; tre giudici sono nominati dalla Camera dei deputati e quattro giudici sono nominati dal Senato federale della Repubblica, integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.*

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni. Nei successivi tre anni non può ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o svolgere funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge.

Il Presidente rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a deputato, che la Camera dei deputati compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari».

I contenuti della proposta vengono da lontano, e cioè dalla Commissione Bicamerale. Fu allora, infatti, che si cominciò ad avanzare l'idea secondo la quale il federalismo avrebbe comportato la necessità - anche - di una federalizzazione della Corte costituzionale. Questa idea, però, non aveva fondamento.

Per comprenderlo è sufficiente rileggere la relazione di accompagnamento alla legge costituzionale bocciata il 25-26 giugno. In essa si afferma che *“la diversa composizione della Corte costituzionale nasce dall'evidenza storico-comparatistica della compresenza nell'organo di giustizia costituzionale di tutte le componenti che esprimono il potere normativo primario”*. Vi sarebbe, quindi, una sorta di coazione a riformare determinata dal diritto comparato. Non è, però, così, poiché il diritto comparato non offre alcuna evidenza a favore della soluzione allora avanzata e ora ripresentata.

La relazione richiama gli esempi di alcuni ordinamenti federali o comunque regionalizzati, come la Spagna, il Belgio, la Germania e gli Stati Uniti (stranamente non vi si parlava dell'Austria).

Se andiamo a vedere cosa accade in questi ordinamenti, tuttavia, potremmo notare che in Germania e in Austria la scelta dei giudici costituzionali è condizionata essenzialmente da accordi tra i partiti nazionali (che si dividono i posti disponibili in forza di una risalente convenzione). Manca, dunque, in concreto, quell'elemento di federalizzazione che sembrerebbe introdotto dall'astratta previsione costituzionale in materia di composizione della Corte.

Per quanto riguarda il Belgio, i giudici costituzionali sono nominati dal Re, sulla base di liste presentate alternativamente da Camera e Senato. L'intermediazione della scelta regia non è certo da trascurare, tanto è vero che la dottrina belga si interroga su quale sia la misura della compartecipazione del Re alla scelta dei giudici costituzionali. Per soprammercato, non sembra che sia molto indicato assumere il Belgio come pietra di paragone, vuoi perché quel Paese si trova in una posizione assai delicata quanto alla tenuta della sua integrità nazionale, vuoi perché la scelta dei giudici è condizionata addirittura dall'imposizione che sei siano francofoni e sei fiamminghi. Il che, credo, deve farci riflettere con attenzione sugli approdi che si rischiano seguendo logiche del genere.

In Spagna i giudici sono nominati con decreto reale. 2 giudici sono nominati su proposta del Governo, 4 su proposta del Congresso dei Deputati, 4 del Senato, 2 del Consiglio generale del potere giudiziario. Anche in questo caso non abbiamo alcun paragone possibile.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, il raffronto è addirittura impietoso, perché la nomina spetta al Presidente degli Stati Uniti e il Senato è chiamato solo a dare il proprio assenso e a provvedere al controllo. Inoltre, la storia recente dimostra, per un verso, che l'intervento senatoriale si è indebolito (salvo forse il caso della nomina di Bork); per l'altro, che il Senato degli Stati Uniti si è largamente “nazionalizzato”, nel senso che (come ricordano tutte le analisi di scienza politica e di diritto costituzionale) esso non corrisponde più alle intenzioni originarie dei costituenti, ma è diventato una camera di rappresentanza della volontà

popolare generale (*at large*). Anche da questo punto di vista non vi è alcuna evidenza di un necessario passo nella direzione indicata dalla proposta qui esaminata.

Va detto, poi, che nella proposta sembra essere incorporata l'idea secondo cui la Corte dovrebbe funzionare come una sorta di collegio arbitrale. Ma un conto è che la Corte sia arbitro terzo di conflitti tra lo Stato e le Regioni ovvero di controversie che riguardano la legislazione dello Stato o delle Regioni, un conto è che sia un collegio arbitrale in senso proprio, nel quale sono presenti gli arbitri di una parte e dell'altra.

Anche qui la lezione della comparazione va in senso opposto a quello suggerito dall'emendamento. Penso, invero, al fatto che dal maggio 2007 il Belgio ha un organo di controllo delle leggi chiamato "Cour constitutionnelle". Prima, come è noto, si chiamava "Cour d'Arbitrage", perché il suo compito era essenzialmente quello della regolazione dei confini tra Stato, Comunità e Regioni, e ha fatalmente cambiato nome con l'ampliamento delle sue attribuzioni. Anche questo dovrebbe essere - appunto - d'insegnamento.

C'è un rischio, inoltre, connesso alla (condivisibile) scelta del progetto generale (sul quale l'emendamento aspirerebbe ad innestarsi) di prevedere leggi sia mono che bi camerali. In questo scenario, se passasse l'emendamento qui esaminato, potrebbe prodursi l'effetto che i "rappresentanti" del Senato sarebbero spinti a difendere maggiormente le leggi bicamerali. Quanto tale effetto possa essere auspicabile è agevole immaginarlo.

La Corte non è un collegio arbitrale e non dovrà mai esserlo. Se è e sarà terza lo è e lo sarà perché garanzia della sua imparzialità è proprio la varietà delle legittimazioni, che affianca nomine da parte del Presidente della Repubblica ed elezioni da parte delle supreme magistrature o del Parlamento. Da questo punto di vista non c'è nessuna ragione per dover cambiare.