

Riflessione sul disegno di legge costituzionale A.S. 2544 e seguenti

di Cesare Ruperto

5 novembre 2003

La ringrazio del cortese invito a farle pervenire "una riflessione sui temi dell'indagine" relativa ai disegni di riforma dell'Ordinamento della Repubblica attualmente all'esame della Commissione da Lei autorevolmente presieduta.

Poiché non sono un costituzionalista di professione, e neppure un politico, limiterò il mio modesto contributo al solo tema riguardante la riforma di quest'ultima e, per quanto strettamente legato, a quello della riforma del Senato. Tralascio anche il problema preliminare sulla correttezza costituzionale di una riforma così vasta e complessa come quella contenuta nel disegno di legge n. 2544, attuata nelle forme di revisione di cui all'art. 138 Cost., che nel secondo comma prevede l'eventualità di un referendum popolare, sulla cui possibile univocità e dunque ammissibilità dubito pure io, insieme con gran parte della dottrina; così passando subito alla riflessione sulla materia rientrante nell'ambito della mia specifica esperienza.

Comincio col dire che, proprio tale esperienza - vissuta al Palazzo della Consulta, dopo quella lunghissima in Magistratura - mi porta a ritenere, con la dovuta onestà intellettuale, che la Corte ha sinora risposto in modo soddisfacente alle esigenze di garanzia per i cittadini e le singole istituzioni della Repubblica, in perfetta conformità all'intento dei padri costituenti, i quali meditatamente l'hanno introdotta nel nostro sistema costituzionale e molto saggiamente l'hanno strutturata così com'è.

Nei numerosi incontri da me avuti - come giudice e come presidente, in Italia e all'estero - con le altre corti europee ed extraeuropee, ho sempre sentito tessere gli elogi di essa, nonché per il suo modo di funzionare, per la sua stessa struttura, siccome basata su una triplice matrice paritaria, idonea ad assicurare il perfetto equilibrio fra i poteri dello Stato. E tuttavia mi rendo ben conto che la profonda modificazione dell'ordinamento della Repubblica, risultante già dalla legge costituzionale n. 3 del 2001

ma più ancora da quella che si va a discutere e approvare, rende giustificabile un intervento anche con riguardo alla scelta dei giudici costituzionali. Tanto più perché manca in Italia - essendo rimasti vani da ultimo pure i miei sforzi quale presidente, in sede di riforma interna del procedimento davanti alla Corte - un istituto, quale la *dissenting opinion*, sentito come efficace garanzia per le Regioni nei paesi dove esiste.

Ma alla revisione d'un organo così ben riuscito a giudizio quasi unanime, credo che si debba procedere con la massima cautela e con saggezza, oltre che col forte realismo suggerito dalla situazione politico-sociale in atto: ben attenti a non alterarne la funzione tipica *super partes* - assai diversa ovviamente da quella di un collegio arbitrale, che annovera componenti espressi direttamente dalle parti in controversia - anche con riguardo ai giudizi in via principale e di conflitto intersoggettivo (i quali, peraltro, pur nell'attuale periodo di notevole lievitazione, non superano il sesto di quelli in via incidentale).

* * * *

Si sa che in tutti gli ordinamenti a struttura più o meno federale, è stata sempre viva la preoccupazione dei costituenti di verificare quale sia il modo più conveniente, nell'interesse generale, di partecipazione degli enti minori alla scelta dei componenti degli organi di giustizia costituzionale. Ed uno sguardo al panorama mondiale ci rende immediatamente edotti che le soluzioni accolte nei diversi paesi sono le più varie.

Il quadro dei raccordi fra detti organi e il sistema autonomistico appare assai articolato in connessione, propriamente, con la profonda diversità di configurazione delle camere di rappresentanza politica, nonché delle specifiche funzioni svolte dagli organi stessi nei vari ordinamenti. Sicché ritengo scarsamente produttivo guardare agli ordinamenti di altri paesi, e in particolare alla Germania, cui spesso si fa riferimento da parte dei paladini delle nostre Regioni. Nella Repubblica federale tedesca, infatti, i giudici del Tribunale costituzionale sono tutti eletti dalle due Camere, metà dal *Bundestag* e metà dal *Bundesrat*, che scelgono anche, alternativamente, il presidente e il vice presidente: secondo un criterio molto censurato da più parti e che si pensa seriamente di abbandonare.

Ma qualche utile elemento dalle altrui esperienze mi sembra pur tuttavia possibile ricavarlo, e dovremmo farne tesoro.

Anzitutto, in nessuno dei paesi considerati, esclusa appunto la Germania, il numero dei giudici costituzionali supera quello attuale dei nostri. E in Germania, dove essi sono sedici, il tribunale è diviso in due sezioni di otto giudici, equiordinate e reciprocamente indipendenti fra loro, tanto che molti lo definiscono "tribunale gemellare".

Perché allora la nostra Corte dovrebbe essere composta di diciannove giudici, come previsto dal disegno governativo? Evidentemente non si considera che in tal caso l'alternativa sarebbe tra: a) una Corte divisa in sezioni, col concreto pericolo di inquietanti conflitti interni e di contrasti giurisprudenziali simili a quelli che sistematicamente agitano la Corte di Cassazione; e b) una Corte unitaria ma pletorica, quasi un parlamentino, dove diventerebbe davvero difficoltoso e comunque lento l'*iter* decisionale, con conseguenti gravi ritardi nel rendere la giustizia costituzionale.

Semmai, caro Presidente e onorevoli Senatori, il numero complessivo dei giudici dovrebbe essere diminuito - preferibilmente a dodici -, così da rendere più agevole e produttivo il lavoro della Corte, come rilevano non pochi miei colleghi attualmente in carica, sulla base di alcune esperienze provvisorie vissute anche da me. Ma so che è poco realistico, per tante ragioni, immaginare una tale riduzione.

Realistica, e ragionevole, mi sembra invece la proposta suggeritami da un folto gruppo degli stessi colleghi: nel senso che, fermo il numero dei giudici di nomina presidenziale, venga aumentato a sei quello dei giudici di elezione parlamentare e ridotto a quattro quello dei giudici eletti dalle Magistrature superiori, facendo allora passare a due quelli scelti dalla Corte di Cassazione. Così, ove si mantenesse l'opzione del disegno governativo di un'elezione separata, tre giudici potrebbero essere eletti dalla Camera dei deputati e tre dal Senato federale. Mentre, nella per me preferibile ipotesi dell'elezione in seduta comune, come previsto da altre proposte di legge costituzionale, si potrebbe prevedere - onde evitare temuti squilibri, per via del diverso numero dei componenti delle due Camere - che tre giudici vengano eletti attingendo da una lista di nomi designati dal Senato federale e tre attingendo da una lista di nomi designati dalla Camera dei deputati. Risultato, quest'ultimo, che peraltro si potrebbe ottenere con altrettanta agevolezza nel caso fosse come sopra ridotto a dodici il numero dei giudici costituzionali, lasciando inalterata l'attuale parità fra Presidente della Repubblica, Parlamento e Magistratura.

* * * *

Un ulteriore dato di fatto ricavabile dalle esperienze straniere è che in nessuno dei paesi da me conosciuti le Regioni hanno incidenza diretta nella scelta dei giudici costituzionali. Ovunque, infatti, la rappresentanza delle istanze di esse rimane affidata al Senato federale (nelle sue diverse denominazioni), che, da solo o in concorso con l'altra camera, sceglie i giudici ovvero ne propone la scelta o comunque dà il suo parere su di essa.

A ragione, dunque, nel disegno di legge n. 2544 e negli altri progetti, si è bocciata la pretesa - nella quale tuttavia insistono molti regionalisti a oltranza - di far designare una quota dei giudici direttamente dalle Regioni, sull'evidente quanto inaccettabile premessa del carattere arbitrale della Corte.

Meno irragionevole mi parrebbe, semmai, la prospettabile soluzione radicale di fare scegliere gli attuali cinque giudici di matrice parlamentare tutti dal Senato federale.

Questa soluzione (che troverebbe un certo riscontro negli U.S.A., dove è il solo Senato a dare "parere e consenso" al Presidente per la nomina dei giudici della Suprema Corte Federale: si parla all'uopo di "governo diviso") non la troverei punto azzardata, perché, secondo me, essa non intaccherebbe le ragioni dell'unità. Anzitutto, per la forte presenza in collegio dei giudici scelti da due istituzioni portatrici entrambe del valore dell'unità, quali certamente sono il Presidente della Repubblica e le stesse Magistrature superiori. Ma anche perché il Senato federale, così come appare configurato nel disegno di legge governativo, rimane pur sempre espressione della Repubblica nella sua unità, essendo i cittadini direttamente chiamati ad eleggere i senatori, senza alcun diaframma regionale. E poco cambierebbe in proposito se venisse accolta la proposta di emendamento - che peraltro trovo ragionevole - di far indire l'elezione del Senato medesimo in contestualità con l'elezione dei consigli regionali. Importante, e condizionante al fine, mi sembra solo il mantenere la configurazione che risulta dall'art. 3 del disegno di legge n. 2544 (in riforma dell'art. 57 Cost.).

Quanto poi al problema del giusto equilibrio fra le competenze delle due Camere, credo che, a ben riflettere, esso sia da considerare superato dal criterio stesso di divisione adottato dal nuovo riformatore, il quale mi pare privilegia la Camera dei deputati con riguardo al ruolo di indirizzo politico ed il Senato con riguardo al ruolo di garanzia. L'eventuale attribuzione al Senato del potere di scelta dei giudici costituzionali, insomma, si porrebbe in linea con quanto previsto dall'art. 11 del disegno di legge

n. 2544 in ordine all'esame dei "disegni di legge concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, •••" (art. 70, secondo comma, Cost., come riformando), nonché dal successivo art. 31 (che aggiunge un nuovo comma, dopo il primo, all'art. 127 Cost.) in merito all'indicazione delle disposizioni di una legge regionale pregiudizievoli, a giudizio del Governo, dell'"interesse nazionale della Repubblica" (espressione, quest'ultima, che andrebbe emendata eliminando la seconda parola).

Non ho altro da aggiungere per ora, illustre Presidente, se non inviare auguri di buon lavoro a Lei e a tutti i componenti della Commissione.