

Francesca Biagetti

Il procedimento parlamentare di elezione dei giudici costituzionali: spunti problematici

1 - Procedimento parlamentare di elezione dei giudici costituzionali e problematiche connesse: *a)* considerazioni sui *quorum* particolari richiesti; *b)* osservazioni sull'assenza di un sistema di candidature ufficiali; *c)* esclusione del dibattito durante le sedute del Parlamento quale seggio elettorale; *d)* modalità di votazione; 2 - Alcune fattispecie particolari: *a)* votazione per l'elezione di più giudici, con *quorum* diversi; *b)* votazione per la formazione dell'elenco dei giudici aggregati; 3 - La crisi di Governo e lo scioglimento delle Camere: loro riflessi sul procedimento di elezione dei giudici costituzionali: *a)* la crisi di Governo; *b)* lo scioglimento delle Camere; 4 - Difficoltà di giungere all'elezione dei giudici entro i termini previsti dalla normativa; 5 - Riflessioni e proposte *de iure condendo* nella ricerca di una soluzione a tale difficoltà.

1 - *Procedimento parlamentare di elezione dei giudici costituzionali e problematiche connesse.*

a) Considerazioni sui *quorum* particolari richiesti.

I cinque giudici costituzionali vengono eletti dal Parlamento in seduta comune a scrutinio segreto, a maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea e, dopo il terzo scrutinio, a maggioranza dei tre quinti ⁽¹⁾. Si noti, però, che in base alla prassi instauratasi vengono considerate valide ai fini dell'abbassamento del quorum soltanto le votazioni in cui l'Assemblea sia risultata in numero legale: pur in assenza di una norma espressa in proposito, quindi, è accaduto più volte (da ultimo, il 24 luglio 1996) che uno stesso scrutinio sia stato ripetuto.

L'avvenuta costituzionalizzazione, ad opera della legge n. 2 del 1967, dei quorum richiesti ha posto definitivamente termine alle polemiche sviluppatesi al tempo della prima costituzione della Corte sulla legittimità della norma di legge ordinaria ⁽²⁾ che prevedeva per tale elezione la maggioranza dei tre quinti (dei componenti nei primi due scrutini, dei votanti nei successivi). Secondo la tesi prospettata in dottrina dal professor Serio Galeotti ⁽³⁾ e poi ripresa dal senatore Sturzo (il quale presentò anche una proposta di legge volta all'abbassamento dei *quorum*: un'analogia proposta fu presentata anche alla Camera, dall'onorevole Agrimi) ⁽⁴⁾, tale norma sarebbe stata in contrasto con l'articolo 64 della Costituzione, il quale stabilisce che le deliberazioni parlamentari non sono valide «se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale». Quest'ultima disposizione venne infatti interpretata dal Galeotti nel senso che il Parlamento

debba adottare tutte le sue deliberazioni a maggioranza semplice, a meno che la stessa Costituzione non preveda maggioranze speciali. Tale tesi fu fin da allora confutata (e in questo senso è andata la prassi costantemente seguita dalle Camere) osservando come la norma costituzionale in questione sia da considerare non di natura imperativa, bensì cautelativa, come dimostrato dagli stessi lavori preparatori ⁽⁵⁾: scopo della disposizione è di creare una condizione minima di validità delle deliberazioni e non di vincolare le Camere ad un limite massimo. A sostegno di questa posizione fu inoltre rilevato da Guarino ⁽⁶⁾ come non si debba confondere tra deliberazioni delle Camere ed elezioni, queste ultime essendo giuridicamente cosa diversa, tanto che era previsto, ad esempio (dai Regolamenti parlamentari allora vigenti), che i Presidenti ed i membri dell'Ufficio di Presidenza delle Camere potessero essere eletti anche a maggioranza relativa.

b) Osservazioni sull'assenza di un sistema di candidature ufficiali.

L'elezione dei giudici costituzionali avviene al di fuori di un sistema di candidature ufficiali (come era invece previsto nel progetto presentato dalla Commissione dei 75), il che determina difficoltà di vario tipo, più volte poste in luce tanto dalla dottrina quanto in sede parlamentare. In primo luogo, tale metodo non consente di prevedere un'accettazione espressa della designazione da parte dei candidati, come avviene invece in altri ordinamenti ⁽⁷⁾. È inoltre impossibile un accertamento preventivo della sussistenza dei requisiti soggettivi necessari, che viene infatti effettuato solo dopo l'elezione, ad opera della stessa Corte: non si può allora non considerare il grave imbarazzo in cui verrebbero a trovarsi tanto il Parlamento quanto il giudice di cui sia già stata proclamata l'elezione, qualora dalla verifica risultasse in proposito qualche lacuna. È vero che, essendo gli eletti sempre personalità di particolare spicco, la cui posizione professionale è quindi ben conosciuta, normalmente tale problema non si pone, tuttavia almeno in un caso esso si è realmente presentato. Il 27 gennaio 1977 il Parlamento elesse — insieme ad altri due giudici — Brunetto Bucciarelli Ducci, quale appartenente alla categoria dei magistrati della giurisdizione superiore ordinaria. In quell'occasione ⁽⁸⁾ la procedura di convalida del neoeletto da parte della Corte (in genere estremamente sbrigativa, fino a rasentare l'assenza di qualunque effettiva verifica) fu piuttosto laboriosa: erano stati infatti sollevati dubbi sulla legittimazione passiva all'investitura, avendo egli ricevuto la nomina a magistrato di Cassazione, ma non il conferimento delle relative funzioni, requisito che la Corte confermò indispensabile perché un giudice sia considerato magistrato della giurisdizione superiore. Tuttavia,

per uscire dalla spinosa situazione, si ritenne in conclusione ⁽⁹⁾ (con «poco senso del limite», ad avviso di Zagrebelsky) di poter convalidare comunque l'elezione di Bucciarelli Ducci, avendo egli «assolto le alte funzioni di Presidente della Camera dei deputati e del Parlamento in seduta comune», le quali, essendo «caratterizzate dall'imparzialità e dall'indipendenza, sono volte anche a realizzare garanzie di ordine costituzionale».

L'assenza di candidature ufficiali e la conseguente impossibilità di discuterle determina anche (ed è anzi questo l'aspetto che ha suscitato le maggiori obiezioni) un problema di trasparenza nella sottoposizione dei nominativi a coloro che dovranno votarli, nonché il rischio che da parte di questi ultimi non possa di fatto venir espresso quel consenso ampio e non formale che è nella logica dell'alto *quorum* richiesto. Critiche in proposito sono state espresse più volte in sede parlamentare. L'onorevole Franco Russo nella seduta comune del 7 novembre 1991 ha auspicato l'instaurarsi di un sistema per cui «sia possibile che esponenti ed associazioni della società civile e gli stessi partiti forniscano nominativi su cui il Parlamento possa pronunciarsi», affermando inoltre di non credere «che quando il Parlamento è riunito come collegio elettorale debba spogliarsi della possibilità di istruire le proprie decisioni» ed in altre sedute ⁽¹⁰⁾, intervenendo su materia analoga, ha sostenuto l'opportunità di innovare la prassi vigente, «raccolgendo l'idea di far svolgere un'istruttoria da un comitato di saggi» o comunque da un collegio ristretto, anche interno alle Camere, con la possibilità per il Parlamento di «discutere, rendere pubbliche e successivamente decidere su tali candidature». Nelle stesse occasioni, il senatore Franco Corleone ha lamentato l'esistenza di designazioni non trasparenti, di una «lista che gira in quest'aula, per i corridoi, in Transatlantico» e l'onorevole Francesco Servello ha dichiarato che «in queste condizioni (...) si vota al buio». Considerazioni analoghe sono state riprese nelle sedute comuni del 20 giugno, del 5 luglio e del 19 dicembre dello stesso anno: nel corso di quest'ultima, in particolare, il senatore Corleone ha lamentato che, nell'indicare una candidatura ufficiosa, non vi sia stato «neppure il buon gusto di offrire una rosa di giuristi!».

c) Esclusione del dibattito durante le sedute del Parlamento quale seggio elettorale.

Può essere interessante annotare una «curiosità» procedurale: in tutti i casi riportati la parola è stata chiesta dagli oratori (ed è stata loro concessa) per un richiamo al Regolamento e nell'esperienza più recente all'onorevole Valdo Spini, che intendeva stigmatizzare i ritardi del Par-

lamento nell'elezione dei giudici, è stato concesso (nella seduta del 10 ottobre 1995) di parlare, al termine della seduta comune, per un intervento sul processo verbale. È evidente come gli interventi svolti non rientrassero, a stretto rigore, in nessuna delle due definizioni, ed è questa una dimostrazione di più di come spesso, nella vita parlamentare, l'urgenza del dibattito sui limiti della procedura di elezione dei giudici costituzionali si sia imposta sul principio secondo cui il Parlamento in seduta comune, riunendosi come seggio elettorale, non dovrebbe essere sede di dibattiti, pur essendo questa la linea seguita fin dalle prime sedute comuni dedicate all'elezione dei giudici costituzionali. Già il 29 luglio 1954, infatti, il Presidente Gronchi si pronunciò in tal senso di fronte alle ripetute richieste di intervenire avanzate dai parlamentari, chiarendo che l'impossibilità di consentire un dibattito e tanto più una conseguente votazione discendeva sia dalla natura dell'Assemblea sia dallo squilibrio numerico tra i membri delle due Camere. Sarebbe stato quindi possibile dar seguito alla proposta di rinvio della seduta (che aveva consentito fosse formulata) soltanto se nessuna obiezione fosse stata sollevata in proposito. Nella seduta del 6 febbraio 1986 l'onorevole Massimo Teodori svolse un'articolata critica di tale impostazione, ricordando come a termini di Regolamento esista un solo caso in cui non sono consentiti interventi, quello previsto dal terzo comma dell'articolo 50, secondo il quale, iniziata la votazione, non è più concessa la parola fino alla proclamazione del voto. La tesi, da sempre sostenuta, secondo cui il Parlamento in seduta comune sarebbe un collegio imperfetto, qualificabile come mero seggio elettorale, il che impedirebbe lo svolgimento di dibattiti, oltre a non avere alcun fondamento normativo non troverebbe a suo avviso riscontro né in dottrina né sulla base della natura giuridica dell'organo Parlamento, essendosi affermata nella stessa prassi con fatica e solo in virtù di una certa acquiescenza da parte dell'Assemblea. Tuttavia, anche di recente, nella seduta del 20 giugno 1990, dopo lo svolgimento degli interventi sopra menzionati, la Presidenza ha ricordato che «quando il Parlamento siede in seduta comune come seggio elettorale, per prassi costante non si fa luogo né a discussione né a dichiarazioni di voto, essendo solo consentiti eventuali richiami sulla regolarità della votazione. Manca del resto qualunque disciplina al riguardo, come anche del tutto libera è la formazione delle candidature, per le quali non è prevista alcuna formalità di presentazione». Tale posizione è stata poi ribadita dalla Presidenza in numerose occasioni analoghe (ad esempio nella seduta del 7 novembre 1991) e la questione è stata anche affrontata dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 27 maggio 1992, nella quale sono state profilate varie tesi, risultando tuttavia prevalente quella della ne-

cessità di un'applicazione molto rigorosa dell'articolo 41 del Regolamento in tutte le occasioni in cui la Camera siede come seggio elettorale, evitando che i richiami a tale articolo divengano un modo surrettizio per introdurre dibattiti politici.

d) Modalità di votazione.

Per quanto riguarda le modalità di votazione, soltanto nella seduta del 31 ottobre 1953 — la prima dedicata a questo adempimento — si ritenne, per rapidità, di prescindere dall'appello nominale, sempre effettuato invece in seguito, consentendo così la registrazione dei nomi di quanti abbiano preso parte all'elezione. Fin dalla prima esperienza l'elezione di più giudici con lo stesso *quorum* è sempre avvenuta contestualmente ed utilizzando un'unica scheda per l'indicazione di tutti i nominativi: tale sistema consente, sul piano pratico, di procedere ad un'unica chiama e di snellire il lavoro della Commissione di scrutinio, evitando così inutili prolungamenti dei tempi di espletamento delle operazioni.

2 - Alcune fattispecie particolari.

a) Votazione per l'elezione di più giudici, con quorum diversi.

Qualora si debba provvedere all'elezione di più giudici con *quorum* diversi le votazioni, pur potendo avvenire contestualmente, sono da considerarsi distinte. Per quanto riguarda la scelta delle modalità di voto è possibile far ricorso a varie soluzioni e differenti sono state, infatti, quelle adottate nelle ultime due esperienze. Nel 1991, dovendosi procedere rispettivamente al primo ed al sesto scrutinio per l'elezione di due giudici si optò per l'utilizzazione di due schede, di colore diverso, da deporre in due distinte urne. Nell'ultimo caso, verificatosi il 15 novembre 1995, l'organizzazione è stata resa più complessa dalla necessità di procedere nella stessa seduta alle votazioni per ben tre elezioni, una al primo e due all'ottavo scrutinio. Dopo un attento esame delle soluzioni possibili (tre schede distinte; un'unica scheda, recante tre votazioni distinte oppure due accorpate ed una sola separata, e così via) si è preferito seguire il sistema più vicino a quello adottato nella precedente esperienza, consegnando quindi a ciascun parlamentare due schede, una per la votazione al primo scrutinio e l'altra per entrambe quelle giunte all'ottavo. Nella seduta successiva, però — tenutasi il 23 novembre —, si è ritenuto opportuno cambiare metodo (senza, per la verità, fornire alcuna spiegazione ufficiale in Assemblea), passando all'utilizzazione di un'unica scheda, nella quale le due votazioni con eguale *quorum* risultavano

accorpate sotto la dicitura «votazione per l'elezione di due giudici (...) in sostituzione di due giudici cessati dalla carica il 25 febbraio 1955», con l'indicazione del numero dello scrutinio e della maggioranza richiesta, e l'altra distinta, anch'essa conassegnata dalla data di cessazione del giudice da sostituire, e così via. La scheda unica, pertanto, accorpava solo materialmente le tre votazioni, che rimanevano comunque separate sotto tutti i profili giuridici, tanto che l'eventuale invalidazione (dovuta ad errore o ad altre possibili cause) di una espressione di voto non avrebbe comportato (come precisato dalla Presidenza in principio di seduta) l'invalidazione dell'intera scheda ed era inoltre possibile indicare, nella medesima scheda, lo stesso nominativo nelle due votazioni con *quorum* differenti. Nel prescegliere tale metodo sono stati evidentemente considerati prevalenti i vantaggi pratici derivanti, tanto per gli elettori quanto per la Commissione di scrutinio, dalla riduzione del numero delle schede e dal conseguente snellimento delle operazioni, tanto più apprezzabile se si considera che nella stessa seduta si sono svolte anche le votazioni per la formazione dell'elenco dei giudici aggregati, contribuendo a rendere più lunga e complessa la procedura.

b) Votazione per la formazione dell'elenco dei giudici aggregati.

Nei giudizi di accusa la composizione della Corte costituzionale è integrata con la partecipazione di sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini, forniti dei requisiti per l'eleggibilità a senatore, compilato ogni nove anni dal Parlamento mediante elezione. Forti critiche sono state espresse dalla dottrina su tale istituto, tanto per la sua natura, quanto per i modi della sua composizione. Si è infatti osservato come la partecipazione dei giudici aggregati renda l'organo pletorico e scarsamente funzionale (Pizzorusso) e come la loro totale derivazione dal Parlamento ne renda più accentuatamente politica la composizione, facendo però dipendere dal caso, in definitiva, la prevalenza nel collegio giudicante dell'una o dell'altra forza politica. Si è ipotizzato che la funzione di tale integrazione sia di realizzare in questi casi quella «partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia» prevista dall'articolo 102 della Costituzione ed attuata, per la giustizia penale ordinaria, nelle corti di assise; in ogni caso si è criticata, nella sua attuazione, la combinazione del sistema elettivo e di quello del sorteggio, rispondenti a logiche talmente diverse da non poter dare luogo che ad un risultato «gravemente incoerente» (Pizzorusso) o addirittura «palesamente irragionevole» (Amato Barbera).

A parte, però, le critiche di fondo rivolte all'istituto, le stesse modalità per la compilazione dell'elenco da parte del Parlamento, per le quali

esiste nella legislazione solo un generico rinvio alle medesime procedure utilizzate per l'elezione dei giudici ordinari ⁽¹¹⁾, appaiono tali da determinare qualche difficoltà. In primo luogo, l'assenza di candidature ufficiali e la conseguente impossibilità di verifica dei requisiti soggettivi, già rilevata per i giudici ordinari, giunge in questo caso fino alla inattuabilità di qualsiasi controllo sui dati anagrafici dei designati, il che, non trattandosi sempre di personalità largamente note, come invece è il caso dei membri ordinari, potrebbe addirittura porre il problema della loro precisa individuazione, in caso di omonimie.

Il regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa stabilisce che l'elenco debba essere composto di quarantacinque nominativi e che si provveda ad elezioni suppletive ogni qualvolta, per sopravvenute vacanze, esso si riduca a meno di trentasei persone. Nulla viene detto, però, né da tale regolamento né da quello della Camera (che, com'è noto, si applica al Parlamento in seduta comune), in ordine alle modalità di compilazione dell'elenco da sottoporre alla votazione dell'Assemblea, cosicché nei cinque casi finora verificatisi (in quattro dei quali si è provveduto alla compilazione ed in uno all'integrazione dell'elenco) sono state adottate procedure differenti.

Nella prima esperienza, verificatasi il 28 novembre 1962, i parlamentari furono chiamati ad indicare loro stessi su di una scheda le quarantacinque preferenze: pratica indubbiamente laboriosa, che indusse il Presidente Leone a non far procedere alla chiama, in deroga alla prassi, per dar tempo ai votanti di compilare la scheda; inoltre, la Commissione di scrutinio fu composta da un numero doppio di parlamentari rispetto all'usuale, prevedendo l'eventuale costituzione di due seggi, allo scopo evidente di accelerare le operazioni.

In occasione dei due successivi rinnovi — 27 giugno 1972 e 21 novembre 1984 —, nonché dell'integrazione dell'elenco — 10 febbraio 1977 — dovuta al venir meno di ben 23 dei suoi componenti, si applicò invece in via analogica (ma, sembra, con un'interpretazione eccessivamente estensiva) l'articolo 56, comma 3, del Regolamento della Camera, riferito alle nomine, mediante elezione, di Commissioni che per prescrizione di legge o del Regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Basandosi su tale disposizione, il Presidente della Camera comunicò quindi ai gruppi il numero di posti spettante a ciascuno in base alla rispettiva consistenza, richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi. Tale comunicazione fu inviata anche ai gruppi del Senato non omologhi a quelli costituiti presso la Camera e sulla base delle designazioni ricevute il Presidente compilò la lista che fu poi sottoposta all'Assemblea. La vota-

zione ebbe quindi luogo a scrutinio segreto ⁽¹²⁾, ma, avendo in sostanza ad oggetto l'approvazione o la reiezione di una lista bloccata, non si fece ricorso alla compilazione di schede da parte dei votanti, bensì al sistema delle palline bianche e nere da inserire in urne degli stessi colori, caratterizzandosi quindi tale votazione come la deliberazione su di una specifica proposta. In occasione dell'integrazione dell'elenco furono espresse critiche, in particolare dall'onorevole Benedetto Del Castillo ⁽¹³⁾, sul sistema adottato, sostenendo che l'articolo 56, comma 3, del Regolamento, riferendosi — come ricordato — alle nomine di membri di Commissioni che «per prescrizione di legge o del Regolamento» debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi, non sembrerebbe applicabile all'istituto in questione, per il quale, anzi, ad avviso dello stesso deputato le leggi in vigore avrebbero evitato il collegamento con la rappresentanza proporzionale dei gruppi. A suo parere, inoltre, l'articolo 135 della Costituzione, richiamando per la compilazione dell'elenco le modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari, implicitamente sancisce la necessità del ricorso alla votazione per schede, d'altronde previsto come ipotesi normale, nei casi di elezioni, dall'articolo 49, comma 3, del Regolamento della Camera. A tali obiezioni, che non sembrano prive di fondamento, si potrebbe aggiungere che il ricorso al metodo della lista bloccata, comprimendo di fatto la libertà di scelta dei singoli parlamentari e la loro individuale funzione di rappresentanza, dovrebbe essere considerato un'eccezione e, come tale, attuato soltanto negli specifici casi normativamente previsti, e non esteso ad altri in via interpretativa.

Nell'ultima esperienza (avviata il 20 settembre 1995 e conclusa il 24 gennaio 1996, al sesto scrutinio) si è infine seguita una procedura diversa, che in sostanza lasciava liberi i votanti di indicare loro stessi le preferenze. Pur essendosi infatti predisposta (anche per economia dei lavori) una lista di quarantacinque nominativi, riportata sulla scheda di votazione, era in facoltà dei parlamentari approvarla — integralmente o solo in parte, aggiungendo nominativi di loro gradimento — oppure prescindere totalmente, indicando *ex novo* tutte le quarantacinque persone. Tale scelta di metodo, che appare la più idonea a conciliare l'esigenza della snellezza delle procedure con quella di consentire la massima libertà decisionale dei votanti, comporta anche altre conseguenze. Infatti, benché di fatto nella totalità dei casi verificatisi finora tutte le quarantacinque persone siano state elette contemporaneamente, nulla vieta, ogni qualvolta si adotti un sistema diverso da quello della lista bloccata, che l'elenco venga completato tramite votazioni successive, via via che sui singoli nominativi si raccolga la maggioranza necessaria (come del

resto avviene per i giudici ordinari). Ciò è confermato anche dalle formule utilizzate dalla presidenza nel dar conto dei risultati negativi delle votazioni («poiché nessun nominativo ha ottenuto la maggioranza prescritta...»), oppure, in occasione del conclusivo risultato positivo, nel pregare il deputato segretario di dare lettura «dei nominativi di coloro che hanno conseguito la maggioranza prescritta

3 - La crisi di Governo e lo scioglimento delle Camere: loro riflessi sul procedimento di elezione dei giudici costituzionali.

a) La crisi di Governo.

Dal punto di vista normativo non sembra che la situazione di crisi di Governo possa avere conseguenze dirette sullo svolgimento delle elezioni dei giudici costituzionali, anche se, nella pratica, le numerose attività che in tale circostanza impegnano il mondo politico hanno rappresentato spesso un ostacolo alla stessa indizione delle votazioni, oltre che al raggiungimento dell'accordo sui nominativi degli eligendi. Una simile situazione è stata stigmatizzata in passato da Franco Bonifacio ⁽¹⁴⁾, il quale ha sostenuto con forza che l'elezione del nuovo giudice non ha alcuna connessione con le vicende del Governo e della sua maggioranza: al contrario, a suo avviso «trarre dalla crisi motivo di ulteriore ritardo può rivelare una pericolosa mentalità: quella di non sapere o di non voler distinguere fra quell'attività che è espressione di un indirizzo politico di maggioranza e, quindi, lo presuppone, e quelle competenze del Parlamento che a siffatto indirizzo sono e devono restar sottratte.». Questa è stata, in effetti, la linea seguita nella più recente esperienza: durante la crisi del Governo Dini, verificatasi nei primi mesi del 1996, il Parlamento è stato convocato più volte in seduta comune per tale adempimento, giungendo il 24 gennaio 1996 ad eleggere due dei tre membri mancanti della Corte.

b) Lo scioglimento delle Camere.

Diversa è stata la prassi seguita in regime di *prorogatio* delle Camere. Anche questo caso non è regolato da una norma espressa, tuttavia, essendo l'elezione dei giudici un atto dovuto che ha effetti diretti sul funzionamento di un altro organo costituzionale e per di più soggetto al termine — stabilito con norma costituzionale — di un mese, sembra che lo si dovrebbe considerare eseguibile anche durante quel particolare periodo. Tale opinione è rafforzata dalla constatazione che il costituente, nei casi in cui ha nutrito timori nel consentire alle Camere depotenziate di provvedere al rinnovo di un organo, lo ha espressamente proibito, e con norme molto stringenti, come nel caso dell'elezione del Presidente

della Repubblica, che viene demandata ⁽¹⁵⁾ alle nuove Assemblee non solo quando quelle precedenti siano sciolte, ma addirittura se manchino meno di tre mesi alla loro cessazione.

Alla fine della XII legislatura si è presentato per la prima volta il caso, non previsto dalla normativa, di un procedimento di elezione di giudici costituzionali non concluso, ponendosi quindi il problema della sua prosecuzione oppure dell'avvio di un nuovo procedimento da parte delle Camere neo-elette. La soluzione data al quesito (che non si era mai posto neppure in casi assimilabili in via analogica, come l'elezione di giudici del Consiglio superiore della magistratura) avrebbe prodotto effetti importanti, oltre che sul piano giuridico-formale, anche su quello sostanziale, in quanto, essendosi superato nella legislatura precedente il terzo scrutinio — si era ormai giunti all'ottavo —, in un caso la maggioranza richiesta sarebbe stata di tre quinti e nell'altro di due terzi.

Nell'analisi del problema e nella ricerca di una soluzione si perviene a conclusioni diverse a seconda che si attribuisca prevalenza al principio di rappresentatività delle Camere, e quindi di discontinuità delle legislature, oppure alle esigenze di tutela della composizione dell'organo Corte costituzionale, potendosi rinvenire nell'ordinamento argomenti a favore di entrambe le tesi.

Analizzando la *ratio* della norma che prescrive *quorum* decrescenti, sembra si possa desumerne l'intento prioritario di favorire la ricomposizione del *plenum* dell'organo, in presenza di una difficoltà nel raggiungimento della maggioranza più elevata e quindi di un ritardo. Un simile intento sembra d'altronde confermato dal termine piuttosto breve — un mese — prescritto dalla normativa costituzionale ⁽¹⁶⁾ per la sostituzione dei giudici e tale elemento dovrebbe essere tenuto tanto più in considerazione in un caso come quello descritto, in cui già lo scioglimento delle Camere ha contribuito ad aggravare il ritardo. Tale termine viene ormai comunemente interpretato nel senso che entro la sua scadenza si debba provvedere, se non all'elezione (il che non sarebbe possibile assicurare, con l'attuale normativa), almeno all'avvio del procedimento, con lo svolgimento del primo scrutinio: da quello, quindi, svoltosi regolarmente entro il termine, sembra non si possa prescindere neppure nella nuova legislatura, altrimenti risulterebbe non osservata una scadenza costituzionale che è stata invece, a suo tempo, regolarmente rispettata.

Si potrebbe inoltre argomentare che il procedimento per l'elezione di un membro della Corte appare legato non alla copertura di un astratto posto vacante, ma alla sostituzione di uno specifico giudice, cessato dalla carica in un ben definito momento (evento del quale il Presidente

della Corte è tenuto a dare all'organo preponente comunicazione immediata e, in base alla precedente normativa, addirittura con un mese di anticipo rispetto alla scadenza fisiologica: segnale evidente dell'intento di sollecitare l'avvio della procedura)⁽¹⁷⁾, tanto è vero che, come si è visto, nella elezione contemporanea di più giudici sulle schede è precisato «votazione per l'elezione di un giudice (...) in sostituzione di un giudice cessato dalla carica il ...»: la singola votazione, insomma, riguarda esattamente quel posto vacante. Sarebbe da ritenere, quindi, che per la sostituzione di ciascuno specifico giudice debba svolgersi, indipendentemente dalle sorti dell'organo elettore, un solo procedimento, con un suo inizio corrispondente alla prima votazione ed una sua conclusione costituita dalla proclamazione dell'elezione, mentre partendo nuovamente dal primo scrutinio si produrrebbe una duplicazione della fase iniziale del procedimento. Tale duplicazione appare difficilmente accettabile se si ritiene, con Livio Paladin⁽¹⁸⁾, che «nel nostro ordinamento (...) le Camere sono organi permanenti tanto in relazione ai loro lavori (...) quanto in relazione alla loro esistenza, giacché tra la Camera scaduta e quella neo-eletta non si frappone alcuna interruzione temporale», contrariamente alla discontinuità dei Parlamenti del secolo scorso. È pur vero che, ad avviso dello stesso autore, «il principio di continuità (...) non significa che le nuove Camere debbano continuare i lavori già iniziati dalle precedenti», ma sembra che tale precisazione si riferisca alla non obbligatorietà di un simile comportamento, nel senso che alle Camere stesse spetti di valutarne l'opportunità a seconda della natura giuridica dell'atto in questione (ad esempio, nel 1992 la Presidente Iotti ritenne che il procedimento parlamentare di accusa non si estingua con lo scioglimento delle Camere). Inoltre, la normativa⁽¹⁹⁾ fa riferimento al solo decorso delle votazioni per il mutamento del *quorum*: si dovrebbe pertanto ritenere che lo svolgimento di ciascuna votazione, anche se infruttuosa, abbia su tale mutamento un effetto definitivo e compiuto, per ciò stesso non toccato dal principio di discontinuità delle legislature, il quale travolge soltanto le attività incompiute.

Se, al contrario, si attribuisce assoluta prevalenza a quest'ultimo principio, in ragione del mutamento della rappresentanza tra due legislature, si giunge alla soluzione opposta, volta ad avviare *ex novo* il procedimento, ritenendo che il Parlamento, nella nuova composizione, abbia il diritto di verificare la sua capacità di eleggere il giudice costituzionale con il *quorum* più alto e dando nel contempo priorità al diritto delle minoranze di concorrere in massimo grado all'elezione. Quest'ultima è stata la soluzione adottata dalla Presidenza nel caso di specie, anche sul-

la scorta delle posizioni risultate prevalenti in seno alla Giunta per il Regolamento, consultata in proposito, nonché sulla base dei pareri espressi da due illustri studiosi, Paolo Barile e Beniamino Caravita.

Il professor Barile, pur considerando «attraente» la tesi orientata a conservare effetti agli scrutini svolti dalle Camere sciolte, ha affermato che il principio di discontinuità delle legislature, anche se soggetto ad alcune eccezioni, rimane una regola fondamentale che, essendo collegata alla priorità del principio rappresentativo come base dell'ordinamento parlamentare, prevale sui principi di continuità del procedimento e di economia degli atti giuridici. In conclusione, egli ritiene che il giudice debba essere eletto con un procedimento condotto interamente dalle Camere nuove, in quanto da esse dovrà trarre la sua legittimazione.

In sintonia con tali conclusioni è il parere espresso, con dovizia di argomentazioni, dal professor Caravita, basato anche su di una sentenza ⁽²⁰⁾ pronunciata dalla Corte costituzionale nel 1991 in relazione ad una questione che può essere assimilata in via analogica — ma, sembra, entro certi limiti — a quella in esame. La sentenza si riferiva infatti alla «sorte delle deliberazioni legislative» — regionali rinviate per il riesame dopo che l'Assemblea che le ha votate sia cessata dalle proprie funzioni». In proposito la Corte ha affermato che, pur non esistendo al riguardo alcuna disposizione espressa, «sussiste, tuttavia, in Costituzione un principio fondamentale, il principio di rappresentatività, il quale ha un'importanza dirimente ai fini della risoluzione del conflitto in questione». Ad avviso della Corte tale principio, connaturato alle assemblee consiliari regionali (e analogamente, come è ovvio, a quelle parlamentari) in virtù della loro diretta investitura popolare, ne comporta la piena autonomia e, conseguentemente, la totale disponibilità da parte loro, «considerate nella particolare composizione propria di ciascuna legislatura», delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle assemblee medesime ed ai loro membri; di conseguenza, «nessuna assemblea rappresentativa ha il potere di vincolare quelle successive alle decisioni da essa prese nell'ambito di procedimenti legislativi che non siano perfezionati con la definitiva approvazione». Si potrebbe obiettare che, nel caso che si sta qui esaminando, non si tratta né di un procedimento legislativo (quindi, di un'attività propria delle Camere in senso stretto) né di vincolare le nuove Camere a decisioni già assunte, il problema nascendo proprio, al contrario, dall'incapacità delle Assemblee precedenti di pervenire ad una scelta che trovasse il necessario consenso: l'unico effetto pratico che si avrebbe dalla conservazione degli atti compiuti nella precedente legislatura sarebbe quello di facilitare la procedura da seguire nella successiva, richiedendo un *quorum* più basso.

Perplessità in parte analoghe sono state espresse, in seno alla Giunta, dall'onorevole Mattarella, il quale ⁽²¹⁾, pur non dichiarandosi contrario alla posizione risultata prevalente, ha fatto osservare come in simili casi non ci si trovi di fronte ad una manifestazione di attività tipica delle Camere in senso proprio, bensì ad un procedimento che incide soprattutto sulla vita di un altro organo costituzionale, il che indurrebbe a riflettere sulla soluzione da dare nel caso di specie alla dialettica tra il principio di continuità e quello di discontinuità. Egli ha inoltre rilevato come, in un sistema bicamerale, potrebbero esservi momenti differenziati di elezione tra le due Camere: secondo il principio affermato, dunque, vi sarebbe sempre la necessità di ricominciare il procedimento da capo, anche nel caso in cui solo una Camera fosse stata rinnovata.

Il Presidente Violante, pur riconoscendo validità alle obiezioni espresse dall'onorevole Mattarella, ha però ritenuto che vada attribuito valore prioritario al mutamento della rappresentanza intervenuto con il rinnovo delle Camere, nonché alla necessità di garantirsi verso qualunque dubbio sulla pienezza dei titoli di legittimazione dei giudici eletti. Ciò comunque non impedisce, a suo avviso, che casi riguardanti procedimenti di altro tipo possano essere risolti diversamente: se opposta è stata, per esempio, la posizione assunta dalla Presidente Iotti in relazione ai procedimenti d'accusa, bisogna ricordare che questi hanno carattere precipuamente giurisdizionale e quindi rispondono a logiche differenti.

In conclusione, dunque, tanto alla Giunta per il Regolamento quanto alla Presidenza della Camera sono apparse prevalenti le argomentazioni a sostegno dell'opportunità di avviare *ex novo* il procedimento di elezione, cosicché nella seduta comune del 4 luglio 1996 il Parlamento è stato convocato per lo svolgimento del primo scrutinio.

4 - Difficoltà di giungere all'elezione dei giudici entro i termini previsti dalla normativa.

L'opportunità di un *quorum* elevato per l'elezione dei giudici da parte del Parlamento, collegata, come è stato autorevolmente sostenuto ⁽²²⁾, al ruolo, spettante a tale organo, di «limite alla maggioranza e garanzia delle minoranze, in una posizione non diversa da quella del Capo dello Stato», si scontra tuttavia con l'esigenza, ribadita dalla stessa Corte in una sua importante pronuncia ⁽²³⁾, che a tale organo sia consentito di funzionare nel *plenum* della sua composizione, esigenza di fatto messa in crisi dal notevolissimo ritardo con cui spesso il Parlamento riesce a provvedere alla sostituzione dei giudici di sua spettanza. La frequenza del ri-

tardo è tale da farlo ormai ritenere, se contenuto entro certi limiti, quasi fisiologico, al punto che il termine per la sostituzione — come si è accennato — viene spesso inteso nel senso che entro un mese debba essere quanto meno avviata la procedura di sostituzione, ossia debba svolgersi il primo scrutinio, a dispetto della chiarissima lettera della legge costituzionale n. 2 del 1967, la quale (sia pure, forse, con «involontario ottimismo», come è stato osservato) dispone che la sostituzione «avvienne» entro un mese dalla vacanza.

Tale adempimento costituzionale ha però sempre presentato caratteri di problematicità, basti pensare che già in occasione della prima costituzione della Corte, sebbene i *quorum* previsti dalla legge allora vigente fossero più agevoli degli attuali ⁽²⁴⁾, per completarne l'organico furono necessari nove scrutini, che si svolsero nell'arco di oltre due anni ⁽²⁵⁾.

Di fronte ad un grave ritardo nella reintegrazione dell'organico, nel 1971 si giunse addirittura ad affermare con forza, da più parti, che la Corte non potesse validamente riaprire i suoi lavori nella sessione autunnale: con la pronuncia in precedenza citata, però, la Corte chiarì anche questo aspetto e naturalmente non vi furono interruzioni nella sua attività, che non sarebbero state consentite dalla normativa vigente; tuttavia, tale polemica contribuisce a sottolineare la spinosità della questione.

Le difficoltà si sono ulteriormente accresciute nella più recente esperienza, tanto che nel 1991 vi è stata in proposito una forte presa di posizione del Presidente della Repubblica, Cossiga, il quale, in un messaggio alle Camere ⁽²⁶⁾ interpretato da più parti come una vera minaccia di scioglimento delle Assemblee, ne criticava severamente l'incapacità di sostituire un giudice la cui carica era scaduta ormai da oltre un anno. Ancora più recentemente si è giunti, a partire dal 24 ottobre 1995, alla vacanza di ben tre giudici di elezione parlamentare e, dopo dodici scrutini svoltisi nella passata legislatura e quattro nell'attuale, i ranghi della Corte non sono ancora completi ⁽²⁷⁾.

Il persistere di tale ritardo e quindi la pratica difficoltà di raggiungere i *quorum* attualmente previsti depongono per l'infondatezza delle preoccupazioni relative alla necessità di operare, a seguito della riforma in senso maggioritario del sistema elettorale, un «riadeguamento in senso garantistico» ⁽²⁸⁾ — in sostanza, un aggravamento — dei *quorum* stabiliti per l'elezione di organi costituzionali, nel timore che questi ultimi possano risultare vincolati da un legame troppo stretto con la maggioranza parlamentare — ⁽²⁹⁾. Di fatto, quindi, per quanto riguarda l'elezione dei giudici costituzionali la previsione che il sistema maggioritario avrebbe agevolato il raggiungimento dei *quorum* non si è realizzata, tanto che nella XII legislatura si è giunti a totalizzare il più alto numero di scrutini che fossero mai stati necessari.

Tale situazione è stata criticata dal Presidente della Repubblica ⁽³⁰⁾, dal Presidente della Corte durante la conferenza stampa di inizio anno ⁽³¹⁾ e dalla Presidente della Camera Irene Pivetti, la quale, nella lettera inviata ai presidenti dei gruppi il 19 ottobre 1995, ha dichiarato l'assoluta urgenza di porre la Corte costituzionale nella condizione di svolgere le proprie funzioni nel suo *plenum*. A tale esortazione ha fatto seguito la decisione della Presidenza di procedere a convocazioni ad oltranza del Parlamento in seduta comune (di fronte a situazioni di stallo verificatesi nel passato, diversa è stata invece la posizione dei Presidenti della Camera, che sovente hanno preferito — subendo, però, forti critiche da parte della dottrina — procrastinare le convocazioni in attesa che il raggiungimento di intese tra i gruppi facesse sperare in un risultato positivo).

Gli accenti critici si sono fatti più forti in occasione del ricorso presentato alla Corte dal ministro Mancuso, in riferimento alla mozione di sfiducia nei suoi confronti approvata dal Senato. In quella circostanza si è fatto osservare ⁽³²⁾ che la mancanza di ben tre giudici provenienti da una stessa fonte istituzionale determinava uno squilibrio nella composizione della Corte, sebbene sul piano formale fosse del tutto influente, in quanto il *quorum* richiesto dalla legge per la validità delle sedute è di undici giudici ⁽³³⁾. Risulta comunque evidente l'anomalia della situazione, specie valutando la delicatezza della questione sulla quale la Corte era in quel momento chiamata a decidere, tanto che sono stati frequenti, sulla stampa, gli accenni alla possibilità di uno slittamento del giudizio, affinché il caso potesse essere esaminato da un organico «meno precario». È stato fatto inoltre notare da un illustre giurista, Livio Paladin ⁽³⁴⁾, «l'inconveniente» che i membri della Corte fossero in quella circostanza «in numero pari, per cui c'è la possibilità, seppure remota, (...) che il voto del presidente risulti determinante» ⁽³⁵⁾, il che, in un caso delicato quanto quello di un ricorso che coinvolge addirittura il Presidente della Repubblica, non è certo auspicabile ⁽³⁶⁾.

D'altronde, l'articolo 135 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della legge costituzionale n. 2 del 1967, prevedendo che «alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni» esclude esplicitamente l'istituto della *prorogatio* ⁽³⁷⁾, in precedenza previsto dall'articolo 18 del regolamento generale della Corte, disposizione, quest'ultima, a suo tempo criticata — sembra ingiustificatamente — da una parte della dottrina, che sollevava dubbi sulla legittimità dell'introduzione unilaterale, nel silenzio della legge, di un simile istituto da parte della Corte ⁽³⁸⁾. In proposito Franco Bonifacio ⁽³⁹⁾ ha osservato che tale disposizione era stata a suo tempo introdotta dalla Corte nell'esercizio del suo potere regolamentare e, per di più, «esplicitando una

norma desumibile da un principio connaturale a tutti gli organi supremi dello Stato»; sulla stessa linea, anche Vezio Crisafulli ⁽⁴⁰⁾ considera tale disposizione come una mera «specificazione di un principio generale dell'ordinamento», non essendo a suo avviso pensabile che «la presenza operante di un organo di garanzia quale la Corte costituzionale possa subire interruzioni, che potrebbero derivare da ritardi (in ipotesi, anche intenzionali) nel procedere alla nuova nomina». In ogni caso, come è stato rilevato sia in sede parlamentare ⁽⁴¹⁾ sia dalla stessa Corte, ⁽⁴²⁾ l'esclusione della *prorogatio*, che consentirebbe all'organo di continuare a funzionare a ranghi completi fino all'effettiva sostituzione dei giudici il cui mandato sia scaduto, rende più pressante l'esigenza del rispetto del termine previsto per le nomine. La Corte, inoltre, ha rilevato l'opportunità che all'elezione del suo Presidente provveda il collegio nel *plenum* della composizione, pur sottolineando, nel contempo, come tale adempimento non possa essere procrastinato oltre un ragionevole limite di tempo: essendo i giudici di nomina parlamentare frequentemente sostituiti con ritardo, invece, è spesso in forse la loro partecipazione all'elezione del Presidente.

5 - *Riflessioni e proposte de iure condendo nella ricerca di una soluzione a tale difficoltà.*

Di fronte all'evidente difficoltà di giungere entro i termini all'elezione dei cinque giudici di derivazione parlamentare, varie soluzioni sono state suggerite nel tempo, tanto dalla dottrina quanto dal mondo politico.

La questione della composizione della Corte affiorò già durante i lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali che operò nella IX legislatura. La cosiddetta commissione Bozzi, però, non affrontò poi nella sua relazione finale questo tema, che fu trattato soltanto in una delle relazioni di minoranza, quella presentata dall'onorevole Franco Franchi e dal senatore Antonio Rastrelli ⁽⁴³⁾, con la quale venivano proposte, in un vero e proprio «Schema di Costituzione», modifiche radicali delle funzioni, oltre che della composizione della Corte. Si proponeva, infatti, che quest'ultima fosse formata da dieci membri, quattro dei quali — ivi compreso il Presidente — nominati dal Presidente della Repubblica ⁽⁴⁴⁾ e sei eletti dal Parlamento (monocamerale, nella proposta) e che avesse il compito di cooperare con il Presidente della Repubblica nella funzione di garanzia del rispetto della Costituzione, nonché quello di vigilare sulla regolarità dell'elezione del Presidente stesso. Ad essa veniva poi affiancata un'Alta Corte di giustizia, i cui quaranta membri, eletti dal Parlamento nel proprio ambito all'inizio di ogni legi-

slatura, avevano il compito di giudicare il Presidente della Repubblica messo dal Parlamento in stato d'accusa per alto tradimento. È evidente che tale proposta, di cui è sembrato opportuno dar conto, anche a dimostrazione della varietà delle tesi profilate sull'argomento, esula talmente dal sistema vigente da non poter essere presa in considerazione se si intende individuare una soluzione al problema la quale rimanga, al contrario, ancorata al sistema, con lo scopo di perfezionarlo e non di stravolgerlo.

Proposte di soluzione del problema sono state poi avanzate con la presentazione di progetti di legge costituzionale. Nell'VIII legislatura l'onorevole Franco Corleone presentò una proposta fortemente innovativa (di cui, però, dopo l'assegnazione alla I Commissione in sede referente non fu mai avviato l'esame) ⁽⁴⁵⁾ con la quale, constatata nella relazione introduttiva la mancanza nella normativa di un meccanismo in grado di indurre gli organi competenti a rispettare il termine costituzionale per la nomina dei giudici, divenuto nella prassi meramente ordinatorio, si introduceva una sorta di sanzione costituzionale nei confronti del Parlamento e delle supreme magistrature: qualora non avessero provveduto alla sostituzione dei giudici entro il termine (considerato quindi perentorio) di un mese dalla cessazione della carica, la competenza alla nomina sarebbe passata al Presidente della Repubblica. Una soluzione simile fu ventilata diversi anni dopo, muovendo però da una premessa particolare, anche dal senatore Lorenzo Acquarone, in qualità di referente per il Comitato garanzie istituito in seno alla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali che operò nell'XI legislatura. Nell'ambito dei principi direttivi da lui delineati e sottoposti al Comitato ⁽⁴⁶⁾ il senatore Acquarone osservò infatti che «la composizione delle Camere a seguito di elezioni con il sistema maggioritario sembrerebbe richiedere *quorum* più elevati» per l'elezione dei giudici, aggiungendo che «in questo caso, occorrerebbe anche prevedere che, dopo un certo numero di scrutini infruttuosi, i posti vacanti di competenza del Parlamento siano coperti con nomine da parte del Presidente della Repubblica».

Nella proposta dell'onorevole Corleone la sostanziale sanzione, consistente in una perdita di potere, avrebbe dovuto rappresentare, per affermazione dello stesso proponente, più che altro un deterrente ed uno stimolo a provvedere nei termini prescritti. È evidente, tuttavia, che una soluzione tanto radicale (di cui si può comunque condividere il senso provocatorio e la volontà di porre i riflettori sulla problematica) causerebbe uno squilibrio nella composizione della Corte, i cui membri, nell'ipotesi — ovviamente, del tutto astratta — di un sistematico ritardo de-

gli altri organi competenti alla designazione, potrebbero giungere ad essere totalmente di nomina presidenziale.

Verrebbe quindi meno quel bilanciamento tra le componenti della Corte che è il motivo fondamentale della distribuzione del potere di nomina dei giudici e si introdurrebbe un'indubbia anomalia nel sistema, sebbene la posizione del Presidente della Repubblica sia garanzia di scelte equilibrate e nonostante la composizione della Corte, nell'eventualità di un giudizio d'accusa contro il Capo dello Stato, sia integrata dai sedici giudici aggregati, il che porta ad escludere, anche in tal caso, qualsiasi ipotesi di nomine mirate ad ottenere un pronunciamento favorevole.

Considerazioni simili a quelle svolte sono state probabilmente presenti alla mente dello stesso proponente, il quale, ripresentando nella X e poi nella XII legislatura proposte di legge tra loro identiche ⁽⁴⁷⁾ ed ispirate dalle stesse motivazioni della precedente, ha operato una profonda modifica quanto all'organo competente a provvedere alle nomine in via surrogatoria. In caso di mancata sostituzione dei giudici entro due mesi dalla vacanza (termine, quindi, raddoppiato rispetto alla prima proposta), ai tre organi competenti a provvedervi (questa volta, infatti, è ipotizzato il ritardo anche da parte del Capo dello Stato) si sostituisce la stessa Corte costituzionale, che vi procede per cooptazione. Tale proposta, senz'altro più equilibrata della precedente, suscita tuttavia qualche perplessità. C'è da chiedersi, in primo luogo, se sia opportuno prevedere che la Corte possa surrogarsi al Presidente della Repubblica e se siano valide le motivazioni portate dal proponente per giustificare tale sostituzione; se è pur vero, infatti, come viene ricordato nella relazione che accompagna il progetto di legge, che il Capo dello Stato è «passibile di essere sottoposto al giudizio penale dalla Corte», ciò non configura in alcun modo quel rapporto di «sovraordinazione» di un organo rispetto all'altro che viene prospettato nella medesima relazione. Il legislatore costituzionale, nel prevedere la norma di cui all'articolo 90, ha solamente voluto assicurare che nell'ordinamento democratico che intendeva costruire nessun organo, neppure la più alta carica dello Stato, fosse esente da giudizio in caso di gravissime violazioni quali quelle previste, appunto, dall'articolo 90. Non ha quindi inteso stabilire alcun rapporto di sottordinazione tra l'organo sottoposto al giudizio e quello competente a giudicare, né, tanto meno, ha in alcun modo esteso il giudizio all'efficacia dell'operato del Presidente della Repubblica nello svolgimento delle sue funzioni. L'opportunità della sostituzione di un organo all'altro nello specifico adempimento di cui si parla sarebbe quindi determinata esclusivamente dalla necessità (e dal diritto) della Corte di operare nel suo *plenum*, a fronte di gravi ritardi nella sua reintegrazione. Poiché,

però, non sembra che il Presidente della Repubblica provveda con ritardo a tale adempimento, risulta dubbia l'utilità di una simile previsione. Altrettanto può dirsi con riferimento all'elezione dei giudici da parte delle supreme magistrature, per cui la legge costituzionale n. 2 del 1967 già prevede all'articolo 4 una norma di chiusura, ossia il ballottaggio tra i candidati, in numero doppio dei giudici da eleggere, che abbiano riportato il maggior numero di voti.

La proposta dell'onorevole Corleone sembra quindi efficace soltanto in relazione all'elezione spettante al Parlamento, che è d'altronde l'unica, attualmente, a presentare i gravi ritardi di cui si è parlato: forse il proponente è stato mosso da un intento di uniformità, che però appare ingiustificato, in quanto non sembra vi siano motivi per uniformare soltanto nella fase finale (e, per di più, solo eventuale) tre procedimenti tra loro del tutto differenti e separati.

La soluzione prospettata sembra in parte riecheggiare il sistema tedesco, in cui la Corte costituzionale federale, che ha competenze molto simili a quella italiana ⁽⁴⁸⁾ (cui si aggiungono però altre importanti funzioni, alcune delle quali connesse alla struttura federale dello Stato) ed i cui giudici sono eletti per metà dal *Bundestag* e per metà dal *Bundesrat*, è dotata di un potere di impulso in caso di ritardo superiore a due mesi nella reintegrazione del suo organico. L'esempio della Corte costituzionale federale è particolarmente calzante, essendo i due organi comparabili, oltre che per una parte delle competenze, anche per la composizione e per il sistema di reclutamento dei loro membri. I giudici costituzionali tedeschi sono infatti eletti, a maggioranza dei due terzi, in numero di sedici (otto per ciascuno dei due senati in cui è articolata la Corte) per un periodo delimitato (attualmente di dodici anni, in seguito ad una riforma del 1970) ⁽⁴⁹⁾ e non sono rieleggibili. Della Corte è inoltre previsto, come nel nostro ordinamento, il rinnovo parziale; l'elezione avviene però, a differenza di quanto si verifica nel sistema italiano, in base a candidature ufficiali ⁽⁵⁰⁾, condizione imprescindibile per poter stabilire che — come già ricordato — dopo due mesi di ritardo nella sostituzione di un giudice debbano essere richieste alla stessa Corte designazioni di candidature (le quali consistono nella proposta di una rosa di nomi). Le indicazioni della Corte, tuttavia, hanno solamente una funzione di impulso all'attività degli organi elettorali, rimanendo impregiudicato il diritto di questi ultimi di scegliere persone diverse. La semplice attività di impulso, pur presentando i connotati di una ufficiale messa in mora degli organi inadempienti (il che è già molto più di quanto esista nel nostro sistema), non è tuttavia di per sé sufficiente a dare al problema una soluzione certa, la quale continua a dipendere dalla buona volontà dei

soggetti competenti. Non sembra, pertanto, che il modello tedesco possa rappresentare per noi un utile esempio da imitare. Sotto questo profilo, la proposta dell'onorevole Corleone si discosta profondamente dal sistema descritto, portando alle estreme conseguenze il coinvolgimento della Corte nel procedimento di sostituzione dei suoi giudici. A parte, però, le considerazioni già svolte sull'utilità di tale previsione in relazione ai componenti nominati dalle magistrature e dal Presidente della Repubblica, la proposta suscita qualche perplessità anche in riferimento ai giudici di elezione parlamentare. Pur recando, infatti, una norma di chiusura di indubbia efficacia e di rapido esito (alla cooptazione si dovrebbe infatti provvedere entro il brevissimo termine di quindici giorni), tale da assicurare il funzionamento della Corte quasi sempre a ranghi completi, tuttavia nell'ipotesi tutt'altro che remota (come è dimostrato dalla quarantennale esperienza) di frequenti ritardi da parte del Parlamento tale soluzione condurrebbe ad un progressivo «annacquamento» della componente derivante dalle Assemblee legislative. Ciò andrebbe evidentemente a detrimento dell'esigenza, che il costituente ha inteso salvaguardare con la ripartizione della nomina dei giudici ⁽⁷¹⁾, che nella Corte siedano personalità dotate non solo della necessaria preparazione tecnico-giuridica, ma anche (almeno, quanto ad una delle componenti) di quella sensibilità politico-istituzionale che conferisce loro una formazione «adeguata alla particolare natura delle controversie da risolvere sulla base di norme spesso indeterminate ed elastiche», nonché «fortemente permeate di valori etico-politici» ⁽⁷²⁾. Sembra allora che l'interprete di tali valori debba trovarsi in sintonia con la realtà esistente nel paese e che la componente di derivazione parlamentare sia di imprescindibile importanza al fine di assicurare che in seno alla Corte siano rappresentati gli orientamenti generali diffusi nella società, che trovano eco, appunto, nel Parlamento.

Si ritiene opportuno dar conto di un'ulteriore proposta di legge costituzionale sulla materia presentata nella XII legislatura (primo firmatario l'onorevole Luigi Marino) ⁽⁷³⁾, mossa da preoccupazioni opposte a quelle fin qui descritte e collegate all'ipotesi (cui si è già fatto cenno) che il sistema elettorale maggioritario previsto per le Camere comportasse la necessità di *quorum* più elevati (nella fattispecie, due terzi dei componenti in tutti gli scrutini) per l'elezione dei giudici, allo scopo di svincolarli da legami troppo stretti con la maggioranza parlamentare: l'esperienza ha tuttavia dimostrato l'infondatezza di tali preoccupazioni, dato il persistere delle difficoltà nel raggiungere anche i *quorum* attualmente previsti.

Suggerimenti in ordine a possibili soluzioni del problema di cui ci si occupa sono stati avanzati anche dal Presidente Cossiga nel messaggio

alle Camere cui si è già accennato. Vie d'uscita potrebbero a suo avviso essere rinvenute nella stessa procedura parlamentare, fissando sedute comuni a breve scadenza (scelta, tuttavia, operata nella XII legislatura senza ottenere i risultati sperati) o addirittura adottando il sistema seguito per l'elezione del Presidente della Repubblica, la quale si svolge in un'unica seduta, che viene solo temporaneamente sospesa, senza rinvii. Altre soluzioni sarebbero invece attuabili solo attraverso modifiche di norme costituzionali: egli ipotizza un abbassamento del *quorum* previsto per gli scrutini successivi al terzo oppure (suggerimento che riecheggia la proposta di legge poc'anzi esaminata) il trasferimento del potere di nomina ad altro organo in caso di prolungato ritardo da parte di quello competente, indicando come preferibile tra le varie scelte possibili quella della cooptazione da parte della stessa Corte.

Una posizione particolare è quella assunta da Gustavo Zagrebelsky, il quale ⁽⁵⁴⁾, al fine di risolvere il problema dei ritardi nell'elezione dei giudici da parte del Parlamento, non suggerisce una modifica normativa volta all'abbassamento dei quorum (al contrario, egli condivide la scelta operata dal legislatore, considerandola «conforme all'esigenza costituzionale di svincolare la Corte da dipendenze troppo strette dalle forze politiche») o comunque all'individuazione di un sistema procedurale diverso, bensì auspica l'instaurarsi, accanto alla «regola convenzionale» della ripartizione delle candidature tra le forze politiche, di una «regola di correttezza» che impegni i partiti designanti a proporre una rosa di nominativi, all'interno della quale il Parlamento possa operare una scelta effettiva e, nello stesso tempo, rapida.

Anche Franco Bonifacio afferma ⁽⁵⁵⁾ l'opportunità di una pluralità di designazioni, nell'ambito delle quali andrebbe ricercato il consenso delle altre forze politiche: in tal modo, «la scelta del candidato che possa riscuotere la più larga fiducia si tradurrebbe, a parte altri vantaggi, in un'elezione più imparziale». L'ipotesi della presentazione di un ventaglio di nomi è emersa del resto anche in sede politica: ad essa si fece riferimento già negli anni settanta, quando la forte opposizione di una parte politica nei confronti del nominativo indicato da un'altra (alla quale, tuttavia, si riconosceva in via convenzionale la titolarità ad effettuare la designazione) portò ad una lunga serie di scrutini infruttuosi, creando un «caso» che assunse caratteri emblematici ⁽⁵⁶⁾. In quell'occasione, appunto, il gruppo oppositore suggerì che venissero indicati più candidati, per facilitare un accordo che consentisse di superare l'impasse. Commenti positivi sono stati espressi in sede dottrinale sul criterio cui tale suggerimento può essere ricondotto, volto a riconoscere a ciascun gruppo la possibilità di un'autonoma valutazione dei candidati altrui, criterio che è

stato giudicato ⁽⁵⁷⁾ come il più idoneo, almeno in via teorica, a conciliare il potere sostanziale — riconosciuto per convenzione — di proporre candidati con la contrapposta facoltà degli altri gruppi di esprimere un gradimento in ordine alla scelta, allo scopo di pervenire ad una concorrente elezione. Non è chi non veda, però, che nel nostro attuale sistema, in cui la fase delle cosiddette «candidature» avviene al di fuori di qualunque procedura formale, una simile soluzione sarebbe affidata esclusivamente alla buona volontà degli interessati e non imposta da una norma procedurale, non offrendo pertanto alcuna garanzia di un suo stabile incardinamento. Se si volesse, quindi, spostare la ricerca di una soluzione dalla fase della votazione a quella iniziale della proposta dei nominativi, sarebbe necessario spingersi oltre, giungendo a modificare profondamente tale fase, rendendola ufficiale e stabilendo in via normativa che i soggetti (gruppi parlamentari o loro aggregazioni) abilitati a presentare candidature debbano farlo sottoponendo al *plenum* dell'Assemblea un ventaglio di nomi. Un simile sistema presenterebbe diversi vantaggi: in primo luogo, sarebbe più agevole individuare un nominativo in grado di raccogliere un consenso sufficiente al raggiungimento del quorum prescritto; in secondo luogo, l'Assemblea sarebbe posta in condizione di compiere una scelta effettiva; infine, tale fase del procedimento assumerebbe maggiori caratteri di chiarezza e trasparenza, come è stato da più parti auspicato. Risulta tuttavia comprensibile il timore che, giungendo addirittura a consentire una discussione delle candidature in Assemblea (il che potrebbe costituire una logica conseguenza della soluzione prospettata), si rischi di appannare la figura del giudice eletto, qualora sul suo nome si fossero pronunciate voci fortemente contrarie, sia pure alla fine risultate minoritarie.

Dal «caso» poc'anzi citato trasse spunto una proposta di legge costituzionale presentata il 9 luglio 1973 da alcuni deputati del gruppo socialista ⁽⁵⁸⁾, la quale, pur essendo stata ritirata quando lo stampato era ancora in bozza, fornisce un interessante apporto alla ricerca che si sta qui conducendo, anche quale testimonianza del dibattito che allora si svolse, a livello politico e dottrinale ⁽⁵⁹⁾, sull'argomento. Nell'ampia relazione introduttiva, dopo aver sottolineato l'opportunità che nella Corte sia rappresentato tutto l'arco delle forze politiche che si riconoscono nella Costituzione, si imputa al sistema del rinnovo parziale un pratico indebolimento della effettiva rappresentatività dei giudici, a causa dei compromessi cui di fatto le forze politiche devono pervenire per raggiungere i quorum previsti. Ritenendo, quindi, che l'elezione simultanea imporrebbe «il rispetto di un'equilibrata composizione», per l'impossibilità di ottenere altrimenti le larghe maggioranze richieste, e che tale

sistema, facilitando gli accordi, metterebbe al riparo dalle situazioni di impasse che spesso portano a prolungare enormemente i tempi di completamento della Corte, si propone il rinnovo totale dell'organo ogni nove anni, prevedendo un sistema di supplenza dei giudici che lascino la carica anzitempo ⁽⁶⁰⁾. Allo scopo, tuttavia, di evitare interruzioni nell'attività della Corte e discontinuità nella sua giurisprudenza, si prevede la sostituzione al termine di trienni differenti dei giudici facenti capo a ciascuna delle tre diverse componenti. La soluzione prospettata con tale proposta di legge lascia alquanto dubbiosi. A parte la considerazione che in tal modo ogni tre anni la Corte si troverebbe ad operare con soli dieci giudici, composizione estremamente esigua e che renderebbe necessario, quanto meno, modificare il numero legale attualmente previsto per la validità delle sue sedute, è da valutare l'impatto che una simile soluzione avrebbe in materia di giudizi d'accusa, per i quali è previsto ⁽⁶¹⁾ che il collegio giudicante rimanga inalterato nella sua composizione fino al termine del procedimento: in una simile eventualità — effettivamente verificatasi in passato, in occasione del caso *Lockheed* — ⁽⁶²⁾ si avrebbe allora ogni tre anni l'ingresso simultaneo di ben cinque nuovi giudici, pur rimanendo i precedenti in carica per l'espletamento di quella sola funzione? C'è poi da chiedersi se sia realistica la certezza che il sistema delineato faciliterebbe, di per sé, il raggiungimento delle maggioranze richieste, considerato che per la prima costituzione della Corte furono necessari oltre due anni (pur essendo allora vigente il più agevole quorum dei tre quinti). Anche prevedendo la presentazione di liste bloccate, presumendo quindi, come si fa nella relazione introduttiva, che l'alto *quorum* possa essere ottenuto da una lista che sia stata previamente concordata tra i gruppi, non sembra affatto sicuro il raggiungimento del risultato in tempi brevi. A parte, infatti, i dubbi suscitati dalla compressione, che così verrebbe istituzionalizzata, della libertà di scelta dei singoli parlamentari, sembra che non si risolverebbe neppure il problema del raggiungimento delle intese, che verrebbe solamente spostato dalla fase della votazione a quella, precedente, della compilazione delle liste.

Nessuna delle proposte di legge presentate ha preso in considerazione l'ipotesi di ricorrere, per uscire dalla situazione di stallo dopo un certo numero di scrutini infruttuosi, al sistema del ballottaggio, mentre tale soluzione, (cui ha fatto cenno l'onorevole Violante in un'intervista pubblicata sulla stampa) ⁽⁶³⁾, pur non essendo esente da aspetti che possono lasciare dubbiosi, appare la più congrua rispetto a tutte quelle fin qui illustrate. In primo luogo, essa consentirebbe di assicurare sempre la presenza nella Corte dei cinque giudici di scelta parlamentare, presenza

che attualmente è spesso solo teorica, considerato che sovente occorrono anni prima che un giudice — o, spesso, anche più d'uno — venga sostituito, con la conseguenza che quell'apporto di sensibilità politica in cui si è individuato il ruolo fondamentale della componente di derivazione parlamentare viene frequentemente a mancare.

Il meccanismo del ballottaggio, del resto, non è estraneo alla materia, in quanto — come si è accennato — già previsto, per i giudici eletti dalle supreme magistrature, dall'articolo 4 della legge costituzionale n. 2 del 1967, la cui norma potrebbe essere in parte mutuata, lasciando eventualmente inalterati nei primi scrutini i *quorum* attualmente previsti e stabilendo che al ballottaggio si dia corso solo dopo un dato numero di votazioni (da svolgere, magari, entro un termine prestabilito, per non rischiare di vanificare lo spirito della riforma), tale da far ritenere che la ricerca di un consenso tanto vasto porterebbe ad un grave ritardo.

L'obiezione di fondo che si può muovere ad una simile soluzione è che essa espone al rischio di posizioni precostituite della maggioranza, la quale potrebbe strumentalmente far cadere tutte le possibilità di largo accordo su personaggi ad essa non graditi, in modo da far fallire i tentativi di giungere con i primi scrutini ad un'elezione basata su ampi quorum e da assicurarsi sempre l'opportunità di eleggere poi con il ballottaggio candidati che siano sua espressione. Un simile rischio appare però tanto più realistico quanto più ufficiose rimangono le candidature profilate e sommersa la loro discussione, il che potrebbe consentire prese di posizione che non sarebbero sempre spiegabili, invece, in una sede e con argomentazioni ufficiali. Inoltre il ricorso al ballottaggio, che dovrebbe costituire una *extrema ratio*, risulterebbe presumibilmente molto frequente qualora le candidature si sostanziassero nell'indicazione di un solo nome, dal quale la parte proponente non intenda prescindere, in quanto ciò lascerebbe inevitabilmente meno spazio all'accordo. In sede di riforma si potrebbe dunque prevedere che la scelta dei giudici da eleggere debba vertere su di una rosa di nomi, indicati con candidature ufficiali, magari presentate ed esaminate (se non addirittura in Assemblea, qualora si voglia tener conto dei timori esposti in precedenza, nonché dello squilibrio numerico tra i membri delle due Camere) in seno alla Conferenza dei presidenti di gruppo o ad altro collegio ristretto ⁽⁶⁴⁾.

Tra le ipotesi di soluzione esaminate, in grado di dare una conclusione certa ed in tempi brevi alla situazione di *vacatio*, quella prospettata sembra la più aderente alla logica del sistema ed anche la più rispettosa della volontà del costituente, in quanto introduce una norma di chiusura che consente di concludere il procedimento entro un termine certo, ma rimanendo sempre nell'ambito parlamentare, senza operare tra-

sferimenti di competenze ad altri organi. Si consideri che il costituente stabilì la ripartizione delle nomine fra i tre organi indicati dall'articolo 135, ma non impose loro alcun vincolo procedurale, neppure quello della maggioranza richiesta per l'elezione: anzi, per l'individuazione delle norme necessarie alla costituzione della Corte si opera un rinvio alla legge ordinaria ⁽⁶⁵⁾. Sembra quindi di poter affermare che si sia considerata prevalente (ed in effetti tale essa appare, a fini di garanzia) l'esigenza che nella Corte siano effettivamente presenti cinque giudici nominati da ciascun organo competente, rispetto alla necessità (pur sostenuta da più voci, durante i lavori dell'Assemblea costituente) che la scelta degli eletti sia frutto di un amplissimo accordo. Si consideri, inoltre, che è stata generalmente riconosciuta dalla dottrina la funzione equilibratrice svolta dal Presidente della Repubblica con le sue nomine, il che attenua la necessità, a fini di garanzia, di una vastissima maggioranza per l'elezione della componente di scelta parlamentare. Non sembra quindi che siano giustificati quei timori di un possibile disequilibrio nella composizione della Corte che sarebbero invece fondati nel caso di sistemi in cui l'intera designazione dei giudici spettasse alle massime assemblee politiche, come avviene nel modello tedesco, che è stato qui più volte assunto a paragone, o in quello previsto originariamente dalla Commissione dei 75, in cui tutti i giudici dovevano essere eletti dall'Assemblea nazionale, anche se in base a candidature effettuate — in numero triplo rispetto ai membri da eleggere — da altri organismi.

Note

⁽¹⁾ A norma della legge cost. 22 novembre 1967, n. 2, articolo 3.

⁽²⁾ Legge 11 marzo 1953, n. 87, articolo 3.

⁽³⁾ In *Rassegna di diritto pubblico*, 1954, I.

⁽⁴⁾ La prima presentata il 14 ottobre 1953 e la seconda il 17 novembre dello stesso anno. Da parte di alcuni si suggerì addirittura di rinviare il completamen-

to dei ranghi della Corte, in attesa della conclusione dell'iter di tali progetti di legge. V., sul tema, anche l'articolo di Franco Bozzini sul *Giornale D'Italia* del 29 ottobre 1955.

(⁵) L'onorevole Ruini, presidente della Commissione dei 75, di fronte alla proposta di sopprimere il terzo comma dell'articolo 64 in quanto concernente materia regolamentare, affermò che «vi debbono essere criteri di garanzia costituzionale per cui una Camera non possa tener seduta con tre o quattro presenti soltanto». V. *Atti dell'Assemblea Costituente*, p. 1091.

(⁶) In *Rivista di scienze giuridiche*, 1954, VII.

(⁷) La legge sulla Corte costituzionale federale tedesca prevede per esempio, al paragrafo 3, comma 1, che i candidati debbano dichiarare per iscritto di essere disposti a divenire membri della Corte.

(⁸) L'episodio è riportato da Giuseppe Ferrari nel suo scritto pubblicato su *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, parte II, p. 875.

(⁹) Con la delibera della Corte del 29 gennaio 1977.

(¹⁰) Del 20 giugno e del 5 luglio 1990.

(¹¹) V. articolo 135, comma 7, Cost., come modificato dall'articolo 21, l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1.

(¹²) Come previsto dalla l. cost. n. 2 del 1967, nonché dallo stesso articolo 56 del Regolamento.

(¹³) Nella seduta del 3 marzo 1977, intervenendo sul processo verbale della seduta del 10 febbraio: fino al 1984, infatti, non si è instaurata stabilmente la prassi di darne lettura al termine della stessa seduta.

(¹⁴) Sul *Corriere della sera* dell'11 gennaio 1976.

(¹⁵) A norma dell'articolo 85, comma 3, Cost.

(¹⁶) V. l. cost. n. 2 del 1967, articolo 5, comma 2.

(¹⁷) In base all'articolo 5, comma 1, della l. cost. n. 2 del 1967, il Presidente dà immediatamente comunicazione, all'organo competente alla sostituzione, «della cessazione dalla carica di un giudice per causa diversa da quella della scadenza del termine». In precedenza, l'articolo 8 del regolamento generale della Corte, con una norma poi espunta dalla Corte stessa con determinazione del 7 luglio 1969, stabiliva inoltre che egli desse comunicazione «con un mese di anticipo, del compimento del periodo di durata della carica dei singoli giudici all'organo che ne effettuò la nomina, invitandolo a provvedere alla designazione del successore».

(¹⁸) In *Diritto costituzionale*, 1995, p. 299.

(¹⁹) V. l. cost. n. 2 del 1967, articolo 3.

(²⁰) La n. 468, del 19 dicembre 1991.

(²¹) Nella riunione del 2 luglio 1996.

(²²) G. D'ORAZIO, «Corte Costituzionale - Cronaca (1968-1974)», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, p. 2842.

(²³) In tale pronuncia, del 12 ottobre 1971, si afferma tra l'altro: «La Corte non sottovaluta l'esigenza che il Collegio sia posto in grado di esercitare le funzioni nel suo plenum. Anche se tale esigenza (...) non può sopravanzare quella, assolutamente primaria, di una indefettibile funzionalità della giustizia costituzionale, si deve pur tuttavia auspicare che le vacanze (...) siano coperte con la necessaria sollecitudine».

(²⁴) In base all'articolo 3 della legge 11 marzo 1953, n. 87, infatti, nei primi due scrutini era richiesta la maggioranza dei 3/5 dei componenti l'Assemblea, mentre nei successivi erano sufficienti i 3/5 dei votanti.

(²⁵) Dal 31 ottobre 1953 al 30 novembre 1955. Allora fu posto addirittura l'interrogativo se fosse ammissibile frazionare l'elezione o se invece non fosse necessario indire di seguito le votazioni, fino al completamento del procedimento. Di quest'ultimo avviso fu il senatore Sturzo, il quale giudicò la decisione del Presidente Gronchi di rinviare la votazione «un gesto umano verso novecento persone», ma «non un gesto legale».

(²⁶) Del 7 novembre 1991.

(²⁷) Nel 12° scrutinio, svoltosi il 24 gennaio 1996, sono stati coperti due dei posti vacanti, rimanendo comunque scoperto il terzo, per il quale alla data del 14 febbraio 1996 si è arrivati all'ottavo scrutinio, cui se ne sono aggiunti, fino al 13 novembre 1996, altri quattro svoltisi inutilmente nella XIII legislatura.

(²⁸) V. SILVIO GAMBINO, «Regole elettorali, sistema politico e forma di governo», nel *Bollettino di informazione parlamentare* n. 3/1994.

(²⁹) Ipotesi in tal senso sono state formulate da più parti, come si accenna più avanti.

(³⁰) V. il messaggio di fine anno rivolto dal Presidente Scalfaro agli italiani il 31 dicembre 1995, p. 25.

(³¹) V. *La Repubblica*, 23 gennaio 1996, p. 3. Il presidente Mauro Ferri ha dichiarato: «Il Parlamento a tutt'oggi non è riuscito ad eleggere tre dei giudici di sua competenza. Siamo ormai al limite del numero legale per la validità del collegio. Lancio un appello pressante affinché quanto prima si metta in condizione di assolvere l'incombenza che la Costituzione gli demanda».

(³²) V., per esempio, gli articoli apparsi su *Il Messaggero*, 19 ottobre 1995, e *Il Giornale*, 21 ottobre 1995.

(³³) Ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

(³⁴) V. l'intervista pubblicata su *Avvenire* del 28 ottobre 1995.

(³⁵) Tranne, infatti, nei giudizi di accusa, in cui, in ossequio al generale principio del *favor rei*, «in caso di parità di voti prevale l'opinione più favorevole all'accusato» (articolo 28, comma 2, legge 25 gennaio 1962, n. 20), in tutti gli altri procedimenti in tale evenienza prevale il voto del presidente (articolo 16, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87).

(³⁶) Già nel 1976 Franco Bonifacio osservava — in un articolo pubblicato sul *Corriere della sera* dell'11 gennaio — che «su questioni assai controverse può capitare (...) che si riversi sul presidente un potere di scelta definitiva che in alcuni casi può essere assai tormentoso».

(³⁷) L'esclusione dell'istituto della *prorogatio* ad opera della l. cost. n. 2 del 1967 non è ammessa senza riserve da tutta la dottrina: v., per esempio, le perplessità espresse da Crisafulli nelle sue *Lezioni di diritto costituzionale*, p. 225 e ss.

(³⁸) Analoga critica fu espressa anche in sede parlamentare. Ad esempio, durante i lavori preparatori della legge costituzionale n. 2 del 1967, dall'onorevole Luzzatto, il quale, nella seduta del 4 luglio 1967, affermò: «Non c'è dubbio che un organo costituzionale come la Corte ha il potere di stabilire le norme del proprio funzionamento, ma in nulla afferendo a ciò che attenga alla sua formazione. Ecco perché si è ritenuto, senza alcuna polemica, di dover regolare con legge costituzionale la questione della *prorogatio*».

(³⁹) V. articolo sul *Corriere della sera*, cit.

(⁴⁰) *Op. cit.*, pag. 226.

(⁴¹) V. la relazione introduttiva alla proposta di legge Corleone n. 3518, presentata il 29 giugno 1982.

(⁴²) Nella pronuncia del 1971 citata.

(⁴³) V. Doc. XVI-*bis*, n. 3-*bis*, pp. 822-824.

(⁴⁴) Si noti, tuttavia, che nella proposta Franchi-Rastrelli il Presidente della Repubblica, eletto a suffragio universale, era anche Capo del governo ed assumeva in sé un'altra serie di poteri; v. Doc. cit., p. 769 e ss.

(⁴⁵) Proposta di legge n. 3518, presentata alla Camera il 29 giugno 1982.

(⁴⁶) Nella seduta del 3 marzo 1993.

(⁴⁷) Al Senato il disegno di legge costituzionale Corleone, Boato e Strik Lievers, n. 2914, della X legislatura, ed alla Camera la proposta di legge costituzionale Corleone, n. 2563, della XII legislatura. Anche di tali progetti di legge, dopo l'assegnazione alla I Commissione in sede referente, non è mai stato avviato l'esame.

(⁴⁸) V. HEINRICH SCHOLLER, «La Corte costituzionale e il suo sistema di controllo nella Repubblica federale di Germania», su *Parlamento*, dicembre 1989, p. 25 e ss.

(⁴⁹) V. PIER GIORGIO LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato - 4 - il sistema tedesco*, 1992, p. 87.

(⁵⁰) Candidature che possono essere avanzate dai gruppi del *Bundestag*, dal Governo federale e dai governi dei Lander: v. ERNST FRISENHAHN, *La giurisdizione costituzionale nella Repubblica federale tedesca*, 1973, pag. 16.

(⁵¹) Soluzione alla quale si giunse dopo un ampio dibattito, che vide contrapposte la tesi della necessaria natura giurisdizionale e quindi eminentemente tecnica della funzione dell'organo - e, pertanto, della sua composizione - a quella della sua natura intrinsecamente e «fatalmente» politica (v., in proposito, GIUSTINO D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale*). Dall'accoglimento dell'una o dell'altra tesi discendevano, ovviamente, conseguenze diverse quanto al sistema di reclutamento dei giudici: dalla decisa prevalenza della componente magistratuale (che giungeva, per alcuni, fino alla negazione dell'opportunità di istituire un organo ad hoc, preferendo affidarne i compiti al giudice ordinario) alla totale attribuzione dell'elezione al Parlamento, magari estendendola (onorevole Laconi e onorevole Lussu) ai consigli regionali, passando per tesi intermedie, quale quella (Mortati) della nomina rimessa integralmente al Presidente della Repubblica, il che avrebbe consentito di contemperare il possesso delle capacità tecniche con «il necessario contatto con la realtà politica».

(⁵²) V. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1975, p. 1367. Considerazioni simili sono state svolte anche dall'allora presidente della Corte Franco Bonifacio, il quale ha affermato che «l'interpretazione della Costituzione cade su disposizioni spesso finalistiche ed inevitabilmente elastiche, sicché al giudice della costituzionalità si chiede un giudizio su valori che egli deve saper cogliere e rivivere in sé, con la sua sensibilità politica, prima ancora di sottoporsi alla freddezza logica degli schemi giuridici».

(⁵³) La proposta di legge costituzionale n. 3015, presentata il 2 agosto 1995.

(⁵⁴) *La giustizia costituzionale*, p. 74 e ss.

(⁵⁵) V. articolo sul *Corriere della sera*, cit.

(⁵⁶) Si tratta del «caso Basso», verificatosi nel 1971, in cui il gruppo democristiano non volle accettare il candidato (appunto, Lelio Basso) proposto dal gruppo socialista, pur ammettendo che a quest'ultimo spettasse la designazione.

(⁵⁷) V. G. D'ORAZIO, *Cronaca* cit., p. 2845.

(⁵⁸) Tale proposta, di iniziativa dei deputati De Martino, Bertoldi, Ferri Mario, Achilli, Della Briotta, Salvatore, è pubblicata su «Giurisprudenza costituzionale», 1974, p. 2852 e ss.

(⁵⁹) V., sulla stessa linea, G. AMATO-F. BASSANINI, «La Corte costituzionale, un istituto da riformare», in *Politica del diritto*, 1972, p. 811.

(⁶⁰) L'articolo 2 della proposta prevede che il Parlamento in seduta comune sia convocato per procedere all'elezione «almeno due mesi avanti la cessazione dalla carica dei giudici»; inoltre, «Fino ad un'ora prima della seduta uno o più

presidenti di gruppi (...) possono presentare liste bloccate di cinque candidati (...). All'indicazione del nominativo di ogni candidato deve seguire l'indicazione di un primo e di un secondo supplente (...). Allorché un giudice eletto dal Parlamento cessa dalla carica, per qualsiasi motivo, prima della scadenza del periodo novennale (...), viene nominato in sua sostituzione, per il periodo necessario al compimento del termine, il primo supplente e, successivamente, il secondo supplente».

(⁶¹) Dall'articolo 26, comma 5, della legge 25 gennaio 1962, n. 20.

(⁶²) Eventualità effettivamente verificatasi a cavallo tra il 1977 ed il 1978, quando, durante il protrarsi del giudizio sul caso Lockheed, giunsero a scadenza i mandati di ben tre giudici, tra cui lo stesso Presidente, Paolo Rossi. Tali giudici furono sostituiti nella composizione ordinaria della Corte, ma rimasero in carica quali componenti del collegio giudicante penale, tanto che la Corte decise di rinviare le elezioni del nuovo Presidente a dopo la chiusura del processo, per evitare l'imbarazzante compresenza di due Presidenti: l'uno, infatti, avrebbe dovuto continuare a dirigere i lavori del collegio penale, mentre l'altro avrebbe presieduto la Corte in tutte le altre sedi.

(⁶³) V. il quotidiano *La Repubblica* del 23 gennaio 1996, p. 3.

(⁶⁴) Sull'ipotesi di affidare una simile «istruttoria» ad un collegio ristretto si veda l'intervento dell'onorevole Franco Russo nella seduta comune del 5 luglio 1990, riferibile per analogia al tema in oggetto.

(⁶⁵) V. articolo 137, comma 2, della Costituzione.