



Data di pubblicazione: 19/06/2015

Alcuni dubbi interpretativi su talune previsioni contenute nel disegno di revisione costituzionale del Governo Renzi in ordine alle garanzie costituzionali

di

Saulle Panizza*

1. In attesa degli sviluppi della (ulteriore) discussione parlamentare, a partire dal Senato, sul disegno di revisione costituzionale del Governo Renzi, ora nel testo approvato dalla Camera nel marzo del 2015, si può provare a svolgere qualche breve osservazione avente ad oggetto talune modifiche che riguarderebbero le istituzioni di garanzia.

Si tratta, com'è noto, di un aspetto non centrale del progetto di riforma, i cui snodi sono rappresentati dall'introduzione di un bicameralismo differenziato, dalla conseguente revisione del procedimento legislativo, da alcune modifiche sugli istituti di democrazia diretta, dalla soppressione della previsione costituzionale delle Province, dalla riforma del riparto di competenze tra Stato e Regioni e dalla eliminazione del Cnel⁽¹⁾.

Pur tuttavia, non mancano alcune previsioni destinate a incidere sul ruolo del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale (mentre è estraneo al disegno riformatore, almeno formalmente e direttamente, il Titolo IV della Parte II sulla magistratura)⁽²⁾. Al loro interno, talune in particolare sembrano presentare consistenti margini di dubbio sulla corretta interpretazione da darne.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Pisa.

¹ Oltre che sui siti di Camera e Senato, una rilevante documentazione è rinvenibile su quello del Dipartimento per le riforme istituzionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (www.riformeistituzionali.gov.it). In esso si legge, in premessa al tema, che "il disegno di legge di riforma della Costituzione all'esame del Parlamento è volto principalmente al superamento dell'attuale bicameralismo paritario e alla modificazione della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni". Per un quadro di insieme sul percorso seguito e sui contenuti del disegno riformatore attualmente all'esame delle Camere, v. A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014; V. BALDINI (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa, 2015.

² Sarebbe, peraltro, difficile negare il valore, potremmo dire, ordinamentale della recente l. n. 18/2015, che ha novellato la l. n. 117/1988 in tema di responsabilità civile dei magistrati e di responsabilità dello Stato per fatto del giudice; per un esame, v. M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Inquadramento storico-sistematico e profili problematici*, www.osservatorioaic.it, 02/2015.

2. Partendo dal Capo dello Stato, è opportuno ricordare che alcune modifiche riguarderebbero proprio le disposizioni del Titolo II della Parte II, ad esso dedicato: gli artt. 83 e 85, in tema di elezione; l'art. 86, con riguardo alla supplenza e agli impedimenti; gli artt. 87 e 88, con riferimento a talune delle funzioni (in seguito all'abbandono del bicameralismo perfetto) e, in particolare, al potere di scioglimento (non più di entrambe, ma) della (sola) Camera dei deputati. Altre modifiche, invece, sarebbero relative a previsioni al di fuori di quel complesso di articoli: si pensi, soprattutto, agli artt. 57 e 59, sulla composizione del Senato, la nomina dei senatori e lo *status* del Presidente della Repubblica al termine del mandato ⁽³⁾.

Nel caso della Corte costituzionale, sono da segnalare, da un lato, l'introduzione di una nuova competenza nell'art. 73 (il ricorso preventivo sulle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera e del Senato), cui si accompagnerebbe la conseguente rivisitazione dell'art. 134, e, dall'altro, la modifica dell'ultimo comma dell'art. 135 relativamente ai requisiti per far parte dell'elenco dei potenziali giudici aggregati in caso di giudizio penale nei confronti del Capo dello Stato (venendo richiesta la eleggibilità non più a senatore ma a deputato).

Sempre in ordine alle istituzioni di garanzia che qui ci occupano, alcuni interventi di rilievo si avrebbero poi (non nel testo della Costituzione, ma) in fonti di rango costituzionale inerenti particolari istituti (si veda la l. cost. n. 1/1953, per la messa in stato d'accusa) e nella disciplina transitoria e finale, contenuta negli artt. 39 e 40 del disegno di legge costituzionale.

3. Con riferimento al Presidente della Repubblica, i principali dubbi interpretativi che sembrano evidenziarsi riguardano quattro aspetti: le modalità e le maggioranze necessarie per la sua elezione (a), la supplenza e la connessa questione della presidenza del Parlamento in seduta comune (b), l'attribuzione presidenziale concernente la nomina dei senatori (c), la condizione del Capo dello Stato al termine del mandato (d).

³ Sempre a proposito del Capo dello Stato, il legislatore ordinario della l. n. 52/2015, contenente *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, ci ha invece "tranquillizzati" sul fatto che la modifica dell'art. 14-bis del d.P.R. n. 361/1957 (art. 2, comma 8), ai sensi della quale "Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica", non inciderà sul quadro costituzionale, poiché "Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione" (sic!). Chi scrive non saprebbe dire se disponiamo, in verità, di concetti adeguati per qualificare, da un punto di vista giuridico, una simile previsione.

Sub (a). L'elezione del Presidente avverrebbe ad opera di un collegio diverso dall'attuale (il "nuovo" Parlamento in seduta comune, e senza più i delegati regionali) e con maggioranze differenti (due terzi dell'assemblea per i primi tre scrutini, tre quinti dell'assemblea per i successivi tre scrutini, tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio in avanti).

I dubbi sulle nuove disposizioni non riguardano tanto la loro interpretazione, quanto la circostanza se siano frutto di una adeguata ponderazione (anche) in relazione alla legge elettorale per la Camera nel frattempo approvata (l. n. 52/2015, cit.). La nuova assemblea chiamata a eleggere il Capo dello Stato sarebbe formata da circa 730 componenti (i 630 deputati, i 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, fino a 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica, gli *ex* Presidenti della Repubblica) ⁽⁴⁾. Assumendo, per praticità, il numero di 730, la maggioranza per i primi tre scrutini (i due terzi dell'assemblea) verrebbe ad essere rappresentata da 487, quella per i successivi tre scrutini (i tre quinti dell'assemblea) da 438, mentre quella dal settimo scrutinio dipenderebbe ovviamente dal numero dei votanti, potendo anche risultare (al limite, significativamente) inferiore alla maggioranza assoluta (366).

Il dubbio che sorge è se tali soglie, al di là di ritenerle più o meno congrue in sé, siano state stabilite tenendo adeguatamente in considerazione il premio di maggioranza che attribuisce 340 seggi, per la Camera, alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi (o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti). Il numero di 340 seggi non pare, infatti, tanto distante dalla maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune, ciò che dovrebbe indurre a una qualche riflessione. Anche senza considerare i senatori (eletti dai Consigli regionali e da quelli delle Province autonome di Trento e Bolzano con metodo proporzionale fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori), potrebbe dunque accadere che la maggioranza di Governo elegga il "proprio" Presidente della Repubblica, senza alcun concorso e condivisione da parte delle opposizioni e delle minoranze parlamentari.

Sub (b). Fonte di dubbio parrebbe, poi, essere la previsione contenuta nei nuovi artt. 85 e 86 Cost. in ordine al procedimento elettorale di scelta del Presidente della Repubblica. All'attuale disposizione, che verrebbe mantenuta, secondo la

⁴ Ai sensi dell'art. 40, comma 5, del disegno di legge costituzionale, "fermo restando quanto stabilito dall'art. 59, comma 1, Cost., i senatori di cui al medesimo art. 59, comma 2, come sostituito dall'art. 3 della presente legge costituzionale, non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale".

quale trenta giorni prima che scada il termine il Presidente della Camera convoca in seduta comune il Parlamento (diversamente composto e senza più i delegati regionali) per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica, si aggiungerebbe quella per cui “Quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica nel caso in cui questi non possa adempierle, il Presidente del Senato convoca e presiede il Parlamento in seduta comune”. Questo poiché l’art. 86, comma 1, Cost. verrebbe modificato nel senso di fare del Presidente (non più del Senato, ma) della Camera il supplente del Capo dello Stato in ogni caso in cui egli non possa adempiere le sue funzioni.

Un primo problema che si pone, di ordine generale, è il fatto che il medesimo organo (Parlamento in seduta comune) possa essere (non solo convocato, ma anche) presieduto da soggetti differenti, oltre tutto destinati in futuro ad essere assai più diversi tra loro di quanto non lo siano oggi in virtù del bicameralismo paritario.

Una seconda questione, ugualmente delicata, pare quella del raccordo con l’art. 63, secondo comma, Cost. (destinato a divenire il terzo con la riforma), a tenore del quale “quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l’Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati”. L’eccezionalità della previsione dell’art. 85, inerente il Presidente, non sembra consentire una lettura derogatoria per l’Ufficio di presidenza, con la conseguenza che il Presidente del Senato si troverebbe a presiedere un organo con l’ausilio di un Ufficio di presidenza che non è quello della Camera da lui ordinariamente presieduta. La delicatezza della questione si può poi estendere al regolamento parlamentare da seguire nei casi in cui a presiedere sia (non il Presidente della Camera ma) il Presidente del Senato ⁽⁵⁾.

Una terza perplessità che deriva dall’art. 85 come modificato è quella per cui non sembra esclusa l’eventualità che si abbia un cambio “in corsa” della presidenza del Parlamento in seduta comune. Potrebbe accadere, infatti, che il Presidente della Camera convochi l’organo per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica, magari anche presiedendone talune riunioni, e che solo in un secondo momento si determinino le condizioni di supplenza del Capo dello Stato (spettanti ora al Presidente della Camera), determinando il subentro del Presidente del Senato nella presidenza dell’organo, con l’effetto di rendere ancora più gravi le criticità prima riscontrate e di produrre una vera e propria anomalia, secondo la quale si avrebbe un organo diversamente presieduto (dal Presidente della Camera, prima, da quello del Senato, poi) nel corso delle

⁵ Ai sensi dell’art. 35, comma 2, r.C. “il regolamento della Camera è applicato normalmente nelle riunioni del Parlamento in seduta comune dei suoi membri”; a sua volta, il regolamento del Senato prevede attualmente (artt. 64 e 65) che quando le Camere si riuniscono in seduta comune presieda il Presidente della Camera, l’Ufficio di presidenza sia quello della Camera e si applichi il regolamento della Camera, salva la facoltà delle Camere riunite di stabilire norme diverse.

riunioni necessarie al compimento di uno dei compiti più delicati, vale a dire l'elezione del nuovo Capo dello Stato.

Sub (c). La nomina dei senatori da parte del Presidente della Repubblica all'interno del nuovo Senato ha fatto oggetto, come noto, di valutazioni mutevoli da parte del Governo (basti pensare al fatto che era di ventuno il numero originariamente previsto nel progetto di riforma).

Nella formulazione attualmente approvata, si prevede che siano cinque quelli che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica (art. 57, comma 1, mentre il numero di cinque scompare nell'art. 59, comma 2), che essi durino in carica sette anni e non possano essere nuovamente nominati (art. 59, comma 2). In virtù delle disposizioni transitorie e finali, poi, i senatori a vita già in carica alla data di entrata in vigore della legge costituzionale permangono nella medesima carica, a ogni effetto, quali membri del Senato (art. 39, comma 7). Si stabilisce, altresì, che lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restino regolati secondo le disposizioni già vigenti (art. 40, comma 5) ⁽⁶⁾ e che, come ricordato, i senatori di cui all'art. 59, comma 1, come modificato, non possano eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita (ma non anche "di diritto") già nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Con riguardo a tale complesso di previsioni, il dubbio interpretativo forse maggiore è quello riguardante il significato della presenza e la rappresentatività dei nuovi senatori nominati dal Capo dello Stato.

In un quadro dove ciascun membro della sola Camera dei deputati rappresenta la Nazione (art. 55), dove il Senato rappresenta le istituzioni territoriali (art. 55), dove i novantacinque senatori eletti sono a loro volta rappresentativi delle istituzioni territoriali (art. 57), dove (tutti) i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato (art. 67), dove i soli membri della Camera ricevono una indennità (art. 69), potrebbe ragionevolmente porsi il dubbio del significato che assuma la nomina di cinque senatori da parte del Presidente della Repubblica. E, con esso, dei criteri (ulteriori?) cui potrà o dovrà ispirare la propria scelta il Capo dello Stato, stante il permanere, sul piano formale, dell'unico requisito di aver "illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario".

Sub (d). La condizione del Presidente della Repubblica al termine del mandato sembrerebbe apparentemente non subire alcuna variazione, stante la previsione dell'art. 59, comma 1, Cost., non oggetto di modifica, ai sensi della quale "E'

⁶ Con una almeno parziale sovrapposizione di contenuti tra l'art. 39, comma 7, e l'art. 40, comma 5, del disegno di legge costituzionale.

senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica”.

In realtà, però, le modifiche apportate all’art. 57 Cost. sulla composizione del Senato potrebbero riverberarsi sul punto, determinando una sorta di corto circuito interpretativo.

Il comma di apertura del nuovo art. 57 stabilisce, come ricordato, che “Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica”. A rigor di termini, dunque, il Presidente della Repubblica cessato dal mandato non concorre a “comporre” l’assemblea (7).

Si potrebbe obiettare che anche nel testo vigente della Costituzione la composizione del Senato si determina, in chiave sistematica, attraverso la combinazione degli artt. 57, 58 e 59 e che grazie a quest’ultimo articolo i senatori di diritto e a vita sono a tutti gli effetti membri dell’organo.

E tuttavia la differenza tra il testo vigente e quello riformato non pare irrilevante, poiché l’attuale art. 57 non prevede la “composizione” del Senato, ma la sua sola componente elettiva, limitandosi a statuire che il Senato è eletto a base regionale e che il numero dei senatori elettivi è di 315, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Se il testo di riforma venisse approvato nella formulazione che oggi conosciamo avremmo, dunque, l’effetto paradossale della compresenza di una disposizione che prevede la composizione del Senato e in cui non si fa menzione degli *ex* Presidenti della Repubblica (art. 57), quanto meno dei futuri (8), e di una disposizione che per essi prevede la condizione di senatore di diritto e a vita al termine del mandato (art. 59).

Ma anche ammesso di poter superare in via interpretativa simile paradosso – ciò che comunque induce ancora una volta a riflettere sulla opportunità di una auspicabile, maggior attenzione nella scrittura, in particolare delle revisioni costituzionali (9) – resterebbe il problema di fondo di attribuire un senso alla presenza degli *ex* Presidenti della Repubblica tra i ranghi dei senatori.

⁷ Per quanto si tratti di “slide di sintesi sulla riforma costituzionale”, l’impressione di un Senato composto a regime di 100 membri (non uno di più) parrebbe ricavarsi dallo stesso sito del Governo, prima ricordato; la slide n. 4 (di 16), nella versione presente a giugno 2015, nel momento in cui si scrive, sotto il titolo “composizione del nuovo Senato”, prevede espressamente che “il Senato è eletto in via indiretta ed è composto da 100 membri: 95 senatori sono eletti ...; fino a 5 senatori possono essere nominati ...”.

⁸ Mentre per quelli in carica potrebbe, forse, pervenirsi a differenti conclusioni in virtù delle disposizioni transitorie e finali, già ricordate (artt. 39, comma 7 e 40, comma 5, del disegno di legge costituzionale).

⁹ Per alcune considerazioni al riguardo si veda, volendo, S. PANIZZA, *La revisione costituzionale nell’esperienza della XVII legislatura, con particolare riferimento ai profili procedurali e alla tecnica normativa*, in V. BALDINI, *op. cit.*, 9 ss.

Se già è dato sollevare dubbi sulla rappresentatività dei senatori nominati dal Capo dello Stato nella nuova assemblea, non minori riserve possono muoversi alla soluzione di mantenere la previsione che gli *ex* Presidenti della Repubblica confluiscono in quel ramo del Parlamento.

4. Con riguardo alla Corte costituzionale, due sono, come ricordato, i principali dubbi interpretativi: il nuovo istituto del ricorso preventivo (a), e la modifica dei requisiti per i giudici aggregati (b).

Sub (a). La nuova previsione di cui all'art. 73 è tale da far sorgere, in vero, più di una perplessità⁽¹⁰⁾.

Si tratta, in primo luogo, di un giudizio preventivo, come tale particolarmente delicato in un contesto che assegna alla Corte, come noto, compiti tutt'affatto differenti (né a molto vale richiamare il precedente dell'art. 127 Cost. nella formulazione antecedente la riforma apportata dalla l. cost. n. 3/2001, trattandosi di una funzione assai diversa per presupposti, oggetto, ecc.). Si parla, poi, di un ricorso "motivato", ma si è nel frattempo eliminato il riferimento agli specifici profili di incostituzionalità, inizialmente previsti. Le minoranze che possono proporre il ricorso sono differenziate per Camera e Senato (rispettivamente un quarto e un terzo dei componenti).

Tra i dubbi interpretativi che si possono segnalare, quello per cui non è chiaro se le minoranze ricordate possano presentare il ricorso solo con riguardo alla legge che disciplina l'elezione di quel ramo del Parlamento o anche dell'altro. Con la conseguenza, a seconda della risposta, di poter finire per mettere in discussione, entro certi limiti, la stessa logica alla base dell'abbandono del bicameralismo perfetto e paritario con il passaggio alla nuova versione di bicameralismo differenziato tra Camera e Senato.

Ma ciò che appare difficilmente sostenibile, sotto un profilo giuridico, è la disciplina asseritamente transitoria prevista per questo nuovo istituto nell'art. 39, comma 10. Lì si dice, infatti, che "In sede di prima applicazione, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, su ricorso motivato presentato entro dieci giorni da tale data da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e

¹⁰ Per un attento esame, cui si rinvia, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, v. F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, *Consulta OnLine*, 2015/II, il quale non manca di osservare che "con l'introduzione del ricorso diretto collocato nella fase integrativa dell'efficacia del procedimento legislativo, la Corte costituzionale si troverebbe ad essere maggiormente coinvolta nell'arena politica, maggiormente esposta a pressioni e condizionamenti esterni, con l'inevitabile rischio di una sua possibile delegittimazione".

del Senato della Repubblica possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni”.

A chi scrive parrebbe di poter dire che il giudizio preventivo di legittimità su una legge non ancora promulgata (artt. 73 e 134 nel testo modificato) non può considerarsi alla stregua di un giudizio successivo di legittimità su una legge già approvata ed entrata in vigore, come sarebbe il caso del controllo ex art. 39, comma 10, ad es. sulla l. n. 52/2015, cit.

A ben poco varrebbe obiettare che l’art. 1, comma 1, lett. i) di detta legge preveda che “la Camera dei deputati è eletta secondo le disposizioni della presente legge a decorrere dal 1° luglio 2016” e che l’art. 2, comma 35, stabilisca analogamente che “le disposizioni di cui al presente articolo si applicano per le elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016”, poiché rimarrebbe a tutti gli effetti un giudizio successivo. Né vi è certezza alcuna che la revisione costituzionale si compia entro la data del 1° luglio 2016 (per cui le disposizioni della legge elettorale potrebbero essere non solo in vigore ma anche applicabili) o che la stessa data non possa essere modificata (e dunque anche anticipata) da un prossimo intervento del legislatore ordinario.

Alla luce di ciò, pare francamente difficile sostenere che l’istituto dell’art. 73 Cost. (riformato) e quello nell’art. 39 del disegno di legge costituzionale presentino le stesse caratteristiche, con la conseguente impossibilità di considerare il secondo come previsto “in sede di prima applicazione” del primo. Non si vede, infatti, come possa ritenersi prima applicazione di un istituto la sua previsione in termini così radicalmente differenti.

Sub (b). Un cenno, infine, alla sostituzione della parola “senatore” con “deputato” nell’art. 135, ultimo comma, Cost. La scelta di *drafting* operata è probabilmente un portato della riforma del bicameralismo di cui sopra, e delle sue ricadute sul tessuto costituzionale, ma non può non evidenziarsi come essa sollevi qualche perplessità.

L’individuazione della categoria di cittadini eleggibili in quelli aventi i requisiti per l’eleggibilità a senatore ha un senso forte nel momento in cui le due Camere sono elettive e i requisiti di elettorato attivo e passivo risultano marcatamente differenziati. La nuova composizione del Senato e l’abrogazione, non a caso, dell’art. 58 Cost. prevista nel progetto, renderebbero, in verità, più difficile continuare a rinvenire un significato nella previsione normativa sull’elettorato di cui all’art. 135, ultimo comma, Cost., in particolare sul piano sostanziale.

La formula vigente, infatti, tende a privilegiare i cittadini che abbiano maturato una certa anzianità anagrafica, ritenuta evidentemente necessaria per il compito in questione. Cosa che, di fatto, si attenua fin quasi a scomparire alla luce della scelta del legislatore di revisione.

Al punto che, una volta deciso di allontanarsi, in buona sostanza, dal requisito anagrafico, si sarebbe forse potuto compiere l'ulteriore passo di limitare la previsione risultante a "sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini", aggiungendo soltanto "elettori".