

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. **XII**
N. **1**

MESSAGGIO ALLE CAMERE
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

(A norma dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione)

TRASMESSO ALLA PRESIDENZA IL 17 SETTEMBRE 1963

PAGINA BIANCA

Signor Presidente del Senato della Repubblica,
Signor Presidente della Camera dei Deputati,

dopo 15 anni di applicazione della Costituzione, si impone la considerazione se la esperienza non abbia rilevato in essa qualche manchevolezza che, per gli inconvenienti che ne derivano, è opportuno apprestarsi ad eliminare con sollecitudine.

La rilevazione di questi inconvenienti ha, naturalmente, lo scopo di perfezionare il nostro ordinamento costituzionale. Non può assumere significato critico.

Soprattutto mi preme segnalare alla vostra attenzione alcune considerazioni relative alla Corte Costituzionale, e al mandato del Presidente della Repubblica.

Dei tanti problemi che solleva la Corte Costituzionale, che è l'organo regolatore dello sviluppo costituzionale del nostro ordinamento di Stato liberamente ordinato, e che merita rispetto ed elogio per il modo eccellente col quale ha adempiuto ai suoi compiti, uno mi pare più urgente considerare, al fine di assicurarne la continuità e la indipendenza dell'opera. Voglio riferirmi al metodo, adottato dall'articolo 4 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, per rinnovare i membri della Corte, metodo che può produrre gravi inconvenienti.

Dalle disposizioni dell'articolo 135, 4° comma, della Costituzione risultava chiaramente il principio che ciascun giudice era nominato per 12 anni. L'articolo 4 della predetta legge costituzionale ha sostanzialmente modificato l'articolo 135 della Costituzione e creato un sistema per il quale tutti i giudici della Corte scadono al termine dei primi dodici anni; solo successivamente si hanno scadenze parziali, cioè al termine di nove anni i due quinti della Corte, di dodici anni gli altri tre quinti, indipendentemente dalla data di nomina dei singoli giudici.

Col sistema così introdotto, è chiaro che tra cinque anni scadranno tutti i giudici costituzionali in carica, anche se siano stati nominati pochi mesi innanzi.

Lo stesso inconveniente si manifesterà nel rinnovo dei due quinti dopo nove anni, e dei tre quinti dopo dodici, perpetuandosi l'inconveniente della durata variabile e incerta della nomina, con i dannosi effetti connessi.

La disposizione sulla « rinnovazione parziale » contenuta nell'articolo 135, 4° comma Cost., e quelle che regolano le modalità della rinnovazione parziale,

contenute nei commi 2°-5° dell'articolo 4 legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, sono evidentemente ispirate dal criterio di evitare gli inconvenienti inerenti ad una decadenza contemporanea di tutti i componenti della Corte, al fine di assicurare una certa continuità nella composizione del collegio, pur attraverso l'avvicendamento dei suoi componenti imposto dall'articolo 135, 4° comma Costituzione.

Peraltro, fin dall'immediata costituzione della Corte, si è prodotto un graduale avvicendamento dei suoi componenti: in sette anni dalla prima composizione della Corte, ben nove giudici hanno dovuto essere sostituiti, e un decimo sta per esserlo.

È chiaro che il meccanismo della decadenza di ciascun giudice allo scadere del dodicennio (previsto dall'articolo 135, 4° comma Cost. e dall'articolo 4, 1° comma legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1) assicura a un tempo l'avvicendamento graduale dei giudici e quella continuità nella composizione della Corte, che è indispensabile per assicurarne indipendenza, costanza e sicurezza di indirizzi, senza brusche svolte nella sua giurisprudenza, che potrebbero pregiudicare la certezza del diritto e la continuità dell'equilibrio politico, funzionale e sociale del Paese.

La Costituzione degli S. U. d'America contiene il principio della nomina a vita dei giudici della Corte Suprema; ma tale sistema, mentre non sembra privo di inconvenienti, sarebbe anche in troppo grave contrasto con la nostra Costituzione, che stabilì un termine ampio, ma determinato:

Ritengo perciò, sottoponendo al Parlamento il problema, che sarebbe sufficiente ritornare sostanzialmente al sistema dell'articolo 135 della Costituzione, abrogando l'articolo 4 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, l'ultimo comma della disposizione transitoria VII, e modificando il 4° comma dell'articolo 135 della Costituzione, con lo stabilire che i giudici sono nominati per dodici anni e non sono immediatamente rieleggibili; che per ciascun giudice il dodicennio decorre dal giorno del giuramento; ed altresì che i giudici nominati dal Presidente della Repubblica non possono essere immediatamente confermati.

Sempre al fine di assicurare maggior prestigio alla Corte, pare necessaria una norma relativa all'elezione dei giudici da parte delle supreme magistrature.

Infatti, l'articolo 135 Cost. dispone che cinque dei giudici della Corte sono eletti « dalle supreme magistrature »: ma nessuna disposizione è stata dettata per la elezione dei giudici di estrazione giurisdizionale.

Nella prassi è stato finora considerato sufficiente per l'elezione aver riportato il maggior numero dei voti, anche se questo sia inferiore alla metà dei votanti, senza procedere ad alcun ballottaggio.

Questo sistema contrasta con quelli generalmente adottati per la elezione a cariche pubbliche da parte di corpi collegiali ristretti, nei quali per l'elezione è adottato normalmente il principio della maggioranza dei votanti.

Sembra perciò opportuno disporre che, nel caso di mancato raggiungimento, al primo scrutinio, di un certo numero di voti pari alla maggioranza assoluta dei componenti del collegio, si proceda a votazione di ballottaggio tra i due candidati che abbiano riportato il maggior numero dei voti.

La Costituzione, che assicura la libertà della persona nei suoi diversi aspetti morali e materiali, e garantisce che questa libertà non diventi licenza ma anche non venga oppressa, e contempera coi supremi interessi della Comunità il rispetto della persona dei singoli, deve essere garantita nella sua applicazione: è questo il compito supremo dell'ordinamento, compito delicato e difficile affidato alla Corte Costituzionale. La Corte ha degnamente assolto al compito suo: spetta agli altri organi dello Stato operare affinché la Corte diventi sempre più il centro vivo del nostro ordinamento costituzionale, e a tal fine assicurarne sempre meglio l'indipendenza, e garantire la scelta dei giudici.

* * *

La durata del mandato presidenziale è stata determinata in sette anni, forse derivando tale periodo dalla Costituzione della Repubblica Francese.

La Costituzione degli Stati Uniti d'America, adottata dalla Convenzione di Filadelfia il 17 settembre 1787, stabiliva (articolo 2, Sezione I) che il Presidente degli S. U. fosse eletto per quattro anni.

La stessa durata ha il mandato del Presidente della Repubblica Federale germanica, e questo termine è comune a diverse altre legislazioni.

Per quanto Hamilton, nel suo Saggio sulla Costituzione del 21 marzo 1788 (n. 72 della raccolta « Il Federalista ») sostenesse la convenienza della continuità dell'esecutivo, e quindi della rieleggibilità del Presidente degli S. U., Giorgio Washington, con un messaggio memorabile per l'onestà ed elevatezza del pensiero e per il commovente spirito di dedizione alla sua Patria, non volle accettare, per la terza volta, la candidatura alla presidenza degli Stati Uniti.

Si iniziò così una nobile consuetudine sempre osservata sino alla seconda grande guerra (1939-1945); ma la coscienza della necessità della norma indusse il Parlamento degli Stati Uniti a tradurre tale consuetudine nel 22° emendamento della Costituzione (27 febbraio 1951). In virtù di tale emendamento, vi è ormai il divieto costituzionale della elezione della medesima persona per più di due volte alla presidenza degli Stati Uniti.

È contemperata, in tal modo, la stabilità dell'esecutivo, perché i due mandati durano complessivamente otto anni, con la necessità che vi sia un rinnovamento, a non grandi intervalli, nella persona che riveste la funzione di Capo dello Stato

repubblicano, per evitare il danno delle continuità personali proprie dei regimi ereditari e innaturali in un regime repubblicano.

La nostra Costituzione non ha creduto di stabilire il principio della non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica, ma mi sembra opportuno che tale principio sia introdotto nella Costituzione, essendo il periodo di sette anni sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato.

La proposta modificazione vale anche ad eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione.

Una volta disposta la non rieleggibilità del Presidente, si potrà anche abrogare la disposizione dell'articolo 88 comma 2 della Costituzione, il quale toglie al Presidente il potere di sciogliere il Parlamento negli ultimi mesi del suo mandato. Questa disposizione altera il difficile e delicato equilibrio tra i poteri dello Stato, e può far scattare la sospensione del potere di scioglimento delle Camere in un momento politico tale da determinare gravi effetti.

I due punti, che segnalo al Parlamento perché nella sua sovranità li esamini con serenità per una eventuale revisione della Costituzione, mentre non toccano le linee fondamentali di essa, riguardano aspetti d'importanza notevole per lo sviluppo democratico del Paese.

Dal Palazzo del Quirinale, 16 settembre 1963.

ANTONIO SEGNI

GIOVANNI LEONE