

Anzianità di mandato e presidenza della Corte costituzionale*

di *Saulle Panizza*
(4 marzo 2015)

Come è possibile leggere sullo stesso sito della Corte costituzionale (nel volumetto divulgativo “Che cosa è la Corte costituzionale”), “la Corte elegge fra i propri componenti il Presidente, che dura in carica tre anni ed è rieleggibile. Poiché però la scadenza del mandato novennale di giudice comporta la cessazione di ogni funzione, spesso accade che il Presidente – che i giudici scelgono di solito, ma non sempre, fra i colleghi più anziani (non di età, ma di mandato) – venga a cessare dal mandato prima del compimento del triennio. E’ per questo che la durata della presidenza della Corte è spesso breve, cosicché nella vita della Corte si sono succeduti, in cinquantasei anni, 35 Presidenti”.

Volendo aggiornare il dato, con l’elezione di Criscuolo nel novembre 2014 la Corte ha scelto il proprio trentanovesimo Presidente, in circa sessant’anni di storia dell’organo. Criscuolo, eletto giudice costituzionale dalla Corte di cassazione, ha giurato l’11 novembre 2008; la sua elezione a Presidente il 12 novembre 2014 dovrebbe condurlo a lasciare, in tale veste, l’organo alla cessazione dell’incarico novennale di giudice proprio alla vigilia della scadenza del mandato triennale da Presidente (11 novembre 2017).

La sua elezione al vertice della Corte pare meritevole di essere segnalata, poiché marca una inversione di tendenza rispetto alla prassi spesso seguita di scegliere come Presidente il giudice più anziano (di mandato). In questa occasione, infatti, vi erano ben due giudici che potevano vantare una maggiore anzianità all’interno del collegio (Paolo Maria Napolitano, eletto dal Parlamento in seduta comune, che ha giurato come giudice costituzionale il 10 luglio 2006, e Giuseppe Frigo, anch’esso eletto dal Parlamento, in carica dal 23 ottobre 2008). La circostanza, altre volte verificatasi, merita in tal caso una particolare sottolineatura. In primo luogo, perché erano molti anni che il dato non si verificava (dall’elezione di Ruperto, nel gennaio 2001). In secondo luogo, perché essa fa seguito, a poca distanza di tempo, a una polemica sulle c.d. “presidenze brevi”, alimentata sugli organi di stampa in particolare nel 2013. La durata (effettivamente) triennale dell’attuale presidenza contribuirà, in questo modo, a innalzare la durata media dei mandati dei Presidenti, ridotta a circa dodici mesi nel periodo successivo allo smaltimento dell’arretrato.

Come è noto, la questione della durata del mandato del Presidente, in particolare a seguito dell’adozione da parte della Corte dell’anzianità di carica come criterio più spesso seguito, ha fatto oggetto di differenti valutazioni, anche critiche. Ai vantaggi in termini di “spersonalizzazione” del ruolo del Presidente, in quanto funzionale all’imparzialità dell’organo, si tende a contrapporre la difficoltà di una programmazione adeguata dei lavori della Corte, nonché, magari, la circostanza di avere a disposizione un lasso di tempo insufficiente per poter sovrintendere, ove necessario, a una riorganizzazione degli uffici e dei servizi di supporto, da cui dipende la migliore funzionalità dell’organo (ripercorre gli argomenti a favore e contro le presidenze brevi, insieme alle polemiche che esse hanno di recente suscitato, M. Ruotolo, *A proposito delle “Presidenze brevi”, www.consultaonline*, 11.02.2013).

Dal punto di vista normativo, va ricordato come la durata fosse originariamente prevista in quattro anni (allorché il mandato per i giudici costituzionali era di dodici), per poi venir ridotta a tre dalla l. cost. n. 2/1967, con la fissazione a nove anni del mandato di giudice. Sono state poche, peraltro, le occasioni in cui il mandato (quadriennale o

* In corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*.

triennale) di Presidente si è effettivamente realizzato nella sua durata teorica. Accadde per Ambrosini (eletto il 20 ottobre 1962 e rieletto alla scadenza quadriennale); per Elia (eletto il 21 settembre 1981 e rieletto alla scadenza triennale); per Saja (dal 15 giugno 1987, rieletto alla scadenza triennale); e, da ultimo, per Granata (dal 4 novembre 1996; terminato il triennio da Presidente, cessò pochi giorni più tardi, il 7 novembre 1999, dalla carica di giudice).

Alla base di ciò vi è sicuramente anche proprio la prassi ricordata, di privilegiare l'anzianità di mandato come criterio di scelta del Presidente (tenendo, in ogni caso, presente che l'individuazione dell'anzianità di carica come criterio adottato dalla Corte nella scelta del Presidente rappresenta un'inevitabile semplificazione della questione; talora la contrapposizione di una "candidatura" all'altra ha relegato in secondo piano il criterio dell'anzianità di carica, pur quando questo si sia poi inverato e possa essere apparso prevalente, almeno all'esterno, anche per la mancanza di più certi punti di riferimento sulle dinamiche interne al collegio). La preferenza accordata al criterio dell'anzianità ha prodotto, come conseguenza, un abbassamento del valore della durata media dei mandati (quasi tre anni per le prime quattro presidenze, meno della metà per quelle successive, fino al dato recente, che si colloca attorno a un anno) e non sono mancati casi di presidenze ridotte a pochi mesi. Ben nove, infatti, e tutte successive agli anni novanta, quelle che non sono arrivate a duecento giorni (Conso, Ettore Gallo, Baldassarre, Caianiello, Vassalli, Onida, Flick, De Siervo, Tesauro), tre delle quali addirittura sotto i cento giorni (Caianiello, 45; Vassalli, 95; Flick, 97).

Proprio la questione della breve durata delle presidenze ha fatto oggetto, in tempi recenti, di alcuni interventi giornalistici, cui la Corte ha replicato con un secco comunicato stampa ("Sulle cosiddette <<Presidenze brevi>> della Corte costituzionale", del 5 febbraio 2013) (che può leggersi integralmente, oltre che sul sito della Corte, in *Foro it.*, 2013, V, 115). Ritenendo opportuno rettificare alcune gravi inesattezze, essa ha svolto quattro considerazioni. In primo luogo, l'art. 135 Cost. stabilisce che il triennio costituisce solo la durata massima e non quella minima della carica (non trattandosi, dunque, di una sconfitta della lettera della Costituzione ad opera della prassi, né, tantomeno, di un "malvezzo" o di un "andazzo"). In secondo luogo, ciò non comporta aggravii di spesa, dal momento che l'indennità di funzione presidenziale comporta vantaggi pensionistici solo nell'ipotesi in cui la stessa sia goduta per un intero anno solare. In terzo luogo, la carica di vice Presidente non attribuisce alcun vantaggio economico o pensionistico. In quarto e ultimo luogo, a seguito di una modifica sin dal 2011 delle proprie "Norme sull'uso delle autovetture" la Corte ha tra l'altro stabilito che ai giudici costituzionali cessati dalla carica è conservata l'assegnazione temporanea di una autovettura e di un autista solo per la durata di dodici mesi dalla scadenza.

Nonostante la presa di posizione, la questione si è riproposta nel dibattito giornalistico, inducendo la Corte a una ulteriore precisazione, a poca distanza di tempo (cfr. il comunicato stampa del 20 settembre 2013, nel quale, in relazione ad alcune opinioni espresse su organi di stampa circa pretesi benefici aggiuntivi che spetterebbero ai Presidenti una volta cessati dal mandato, la Corte ribadisce che "l'indennità spettante al Presidente non comporta vantaggi pensionistici nell'ipotesi in cui la stessa sia stata percepita per un periodo inferiore all'anno solare").

In questo contesto, alcune notazioni statistiche possono forse contribuire a chiarire il quadro di insieme. Come ricordato, l'attuale è il trentanovesimo Presidente della Corte. I primi tredici succedutisi hanno coperto un periodo di 31 anni di vita dell'organo (1956-1987); i secondi tredici un periodo di circa 16 anni e mezzo (1987-2003); gli ultimi tredici un periodo di 14 anni (2004-2017), e solo grazie al più lungo mandato cui è destinato il Presidente in carica (la media del mandato dei dodici Presidenti che hanno preceduto quello in carica, da Zagrebelsky (2004) a Tesauro (2014), era di poco più di dieci mesi,

317 giorni per la precisione). Anche aggregando in maniera diversa i dati, la tendenza all'accorciamento dei mandati resta evidente. I primi diciannove (la metà meno uno del totale) hanno retto le sorti dell'organo per ben 39 anni (dal 1956 al 1995); gli ultimi venti (la metà più uno del totale) per "soli" 22 anni.

Se ci si domanda quale ruolo abbia giocato in tutto ciò il criterio dell'anzianità, la risposta non può che essere di grande rilievo. Trascurando una analisi puntuale dei primi anni di funzionamento dell'organo, scarsamente significativa, in particolare all'inizio, stante la nomina contestuale dei vari giudici, il dato sembra assumere una particolare rilevanza a partire dalla fase successiva allo smaltimento dell'arretrato, che ha rappresentato, sotto diversi punti di vista, una sorta di spartiacque per la nostra esperienza di giustizia costituzionale.

Osservando, allora, le dinamiche che hanno condotto alla scelta del vertice dell'organo dopo la fine della presidenza Saja nel 1990, si ricava che, nelle venticinque occasioni in cui ciò è avvenuto, sono ben venti quelle che hanno visto premiato il giudice più anziano. In altre due occasioni (Mirabelli nel 2000 e Tesauro nel 2014) è risultato eletto Presidente uno dei due giudici che avevano la medesima, maggiore anzianità di carica, pur essendo in entrambi i casi quello eletto più giovane – ma solo anagraficamente – del collega non eletto. In questo senso, l'eccezione alla applicazione dell'anzianità di carica appare poco significativa. In definitiva, nelle ultime venticinque occasioni, sono solo tre i casi, salvo errore, in cui il collegio ha orientato la propria scelta verso un giudice che non risultava avere la maggiore anzianità di carica al momento dell'elezione. Si tratta di Casavola nel 1992, di Ruperto nel 2001 e dell'attuale.

Come per il passato, anche in quest'ultimo caso in ordine di tempo la "eccezionalità" dell'accaduto ha finito per alimentare letture tese a evidenziare contrapposizioni e spaccature nell'organo. Alcuni organi di stampa si sono spinti a dare conto dell'esito del voto, cosa peraltro non ricavabile dal comunicato stampa della Corte del 12 novembre 2014, di otto voti contro i sei di Napolitano, osservando come la discontinuità rispetto alla tradizione, se avrà il merito di essere più accattivante all'occhio dell'opinione pubblica, rischia di essere foriera di tensioni o squilibri all'interno del collegio (così, ad es., *Il Messaggero*, in pari data).

Di tali contrapposizioni, e del desiderio di inversione di rotta rispetto a logiche a lungo invalse, sarebbe altresì testimonianza, in quest'ultimo caso, la scelta in ordine al vice Presidente. Com'è noto, anche per questa articolazione interna della Corte – (prevista dagli artt. 6, l. n. 87/1953 e 22-*bis* del Regolamento generale), frutto di designazione da parte del Presidente, quale suo primo atto, subito dopo l'insediamento nella carica – la scelta è risultata quasi sempre guidata dal criterio della anzianità.

Ebbene, il neoeletto Presidente Criscuolo ha designato quali vice Cartabia e Lattanzi, "saltando", per così dire, ben tre giudici che potevano vantare una maggiore anzianità di mandato (oltre a Napolitano e Frigo, più anziani dello stesso Criscuolo, anche Grossi; senza considerare che Cartabia vanta la medesima anzianità di Carosi, che è però più anziano anagraficamente).

Se voleva essere un segnale, parrebbe essere stato colto. Se avrà delle conseguenze sul funzionamento della Corte, è presto al momento per dire.