

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2953

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

COLLETTI, FORCINITI, SPESSOTTO, TESTAMENTO, SIRAGUSA, TERMINI, VALLASCAS

Modifiche alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, concernenti l'introduzione del ricorso diretto di costituzionalità d'iniziativa di una minoranza parlamentare qualificata e della dichiarazione dell'opinione dissenziente da parte dei giudici della Corte costituzionale

Presentata il 16 marzo 2021

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale modifica la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, recante « Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale », introducendo il ricorso diretto di costituzionalità d'iniziativa di una minoranza parlamentare qualificata e la dichiarazione dell'opinione dissenziente da parte dei giudici della Corte costituzionale, al fine di prevedere una « apertura dialettica » della Corte costituzionale nei confronti dei cittadini e dei loro rappresentanti in Parlamento.

Sul piano metodologico la giurisprudenza costituzionale costituisce ormai un veicolo di processi di comunicazione aperti

e dinamici, nel dialogo tra le Corti nazionali e sovranazionali, fra ordinamenti giuridici e culture diverse, e un potenziale veicolo per l'elaborazione di un patrimonio costituzionale comune fondato su valori condivisi e su diritti riconosciuti.

La previsione di una giurisdizione costituzionale, cioè di un giudice competente sulle controversie relative alla conformità alla Costituzione delle leggi e degli atti aventi forza di legge, affonda le proprie radici nell'esigenza storica e giuridica di garantire la superiorità e la rigidità della Costituzione rispetto al susseguirsi transitorio delle maggioranze parlamentari.

La presente proposta di legge costituzionale fornirà ulteriori e inediti strumenti

democratici di partecipazione e di controllo, senza incidere sulla forma di governo parlamentare né sui rapporti e sugli equilibri tra i poteri, in particolare quello legislativo e giudiziario, lasciando inalterati le funzioni della Corte costituzionale e il suo ruolo di garanzia e di controllo previsto dalla Costituzione.

Partendo dall'analisi dell'evoluzione storica e comparata della Corte costituzionale, perno della presente proposta di legge costituzionale, emerge un quadro variegato e articolato rispetto alle esperienze di giustizia costituzionale di altri Stati e dei diversi modelli giuridici delineati.

In Italia vige un modello « accentrato » per il controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti ad essa equiparati, caratterizzato dall'assegnazione di questa funzione a un solo organo, a differenza del controllo « diffuso » da parte di tutti i giudici, nonché dall'intervento in fase successiva all'entrata in vigore della legge e dalle modalità sia dirette sia indirette di instaurazione del giudizio.

La scelta della nostra Assemblea costituente deve essere storicizzata: la ragione fondamentale risale sicuramente alla necessità di garantire un controllo sulle leggi e un equilibrio tra i poteri, come ulteriore strumento di tutela rispetto al pericolo di derive autoritarie già vissute in passato.

La presente proposta di legge costituzionale è in grado di restituire piena centralità istituzionale al ruolo dei giudici della Corte costituzionale, dei parlamentari e dei cittadini, nel rispetto dell'equilibrio tra poteri dello Stato e del principio storico che ne prevede la separazione, rafforzando anche l'autorevolezza della Corte.

La Costituzione non ha disciplinato espressamente le modalità di accesso al controllo di costituzionalità, rinviando tale compito alla legge costituzionale oggetto della presente proposta di legge costituzionale, la legge costituzionale n. 1 del 1948, che ha introdotto due differenti modalità di instaurazione del giudizio di costituzionalità: quello in via incidentale e quello in via principale o in via d'azione.

All'articolo 1 della presente proposta di legge costituzionale si prevede la possibilità

del ricorso diretto di una minoranza parlamentare qualificata, qualora almeno cinquanta parlamentari riscontrino dei profili di illegittimità costituzionale in una legge o in un atto avente forza di legge.

Si introduce, così, un'ulteriore possibilità di accesso « diretto » alla Corte costituzionale, così definito proprio perché la questione di costituzionalità è proposta dal soggetto interessato direttamente alla Corte, un'ipotesi prevista in Italia soltanto per lo Stato, per le regioni e per le province autonome di Trento e di Bolzano, per impugnare l'uno le leggi delle altre e viceversa.

Con la presente proposta di legge costituzionale si permette a una minoranza parlamentare qualificata di impugnare una legge o un atto avente forza di legge, prevedendo un tempo ragionevole per la presentazione del ricorso in modo da evitare che da tali atti possano scaturire conseguenze dannose, irreversibili o non rimediabili in tempo utile, come recentemente è accaduto per leggi elettorali dichiarate incostituzionali solo dopo che si erano tenute le elezioni con il sistema disciplinato dalle leggi medesime.

Pertanto, si prevede la possibilità di un giudizio tempestivo, utile in particolare per alcune categorie di leggi, come quelle elettorali, tributarie o di spesa, che altrimenti rischiano di sfuggire al controllo di costituzionalità, come segnalato in alcuni casi dalla stessa giurisprudenza costituzionale, ovvero di essere sottoposte all'esame della Corte costituzionale solo tardivamente, quando già hanno prodotto i loro effetti.

In una prospettiva comparata in materia di rapporti tra le Camere legislative e la Corte costituzionale, nel panorama dei sistemi bicamerali europei, va evidenziato come l'affermazione del principio maggioritario nella procedura legislativa trovi un diffuso e ormai sperimentato contemperamento nell'attribuzione a una minoranza parlamentare del potere di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale al fine di verificare la legittimità costituzionale delle leggi.

La legittimazione al ricorso diretto dei parlamentari si configura anche come uno

strumento volto a rendere possibile, su iniziativa di una minoranza qualificata costituzionalmente indicata, una tutela diretta e tempestiva di fronte a un abuso di potere eventualmente compiuto da parte della maggioranza con l'approvazione di leggi incostituzionali.

Il riconoscimento della legittimazione a ricorrere alla Corte costituzionale da parte della minoranza parlamentare, inoltre, andrebbe a colmare le lacune giuridiche di cui soffre la tutela giudiziale delle minoranze e dell'opposizione parlamentare nel nostro ordinamento, ristabilendo una simmetria e un equilibrio nella conflittualità latente tra poteri ed evitando così di investire la Corte costituzionale di poteri, responsabilità e funzioni di cui non risulta formalmente titolare.

La presente proposta di legge costituzionale permetterebbe, inoltre, di evitare il ricorso obbligatorio alle cosiddette « cause pilota » per sollevare la questione di costituzionalità, come avvenuto per la legge elettorale, che finiscono per gravare frequentemente sia sul carico di lavoro che sui tempi delle corti di merito.

L'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio delle leggi è, peraltro, previsto in diversi Stati, partendo dall'esperienza costituzionale tedesca, che riconosce anche ai gruppi parlamentari la legittimazione ad agire quali poteri dello Stato, passando per quella spagnola e per quella francese, che si differenzia per il carattere preventivo del ricorso, dovendo essere presentato prima dell'entrata in vigore della legge.

Un meccanismo di accesso diretto, con tutte le peculiarità giuridiche e storiche proprie delle diverse realtà, è presente anche nelle esperienze costituzionali dell'Austria, della Polonia, della Repubblica ceca, della Romania e della Russia, oltre che di Paesi con sistema monocamerale, quali il Portogallo e l'Ungheria.

La presente proposta di legge costituzionale fissa, altresì, un limite temporale di due mesi dalla data di pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge, al fine di garantire la certezza del diritto, e prevede l'obbligo di versamento di un con-

tributo unificato pari a 25.000 euro, che fungerà da deterrente per i ricorsi, evitando così di far gravare oltre misura questa riforma sul numero dei contenziosi della Corte costituzionale e garantendo, al contempo, risorse utili per le casse dello Stato.

Allo stesso articolo 1, si introduce con norma costituzionale la facoltà di far risultare un'opinione dissenziente e concorrente da parte dei giudici costituzionali, prevista già in diversi ordinamenti giuridici come quelli della Germania, della Spagna e degli Stati Uniti d'America nonché presso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di questo istituto garantisce una maggiore trasparenza e pubblicità nelle scelte e nei lavori della Corte costituzionale e, conseguentemente, un sistema più accessibile a livello di informazione e di partecipazione dei cittadini, dei giuristi e dei parlamentari al dibattito costituzionale.

Le opinioni « separate », infatti, non diminuiscono minimamente l'efficacia vincolante delle sentenze o delle ordinanze ma, al contrario, la trasparenza delle motivazioni costituisce la principale fonte di autorevolezza e di legittimazione dei provvedimenti di natura giurisdizionale anche nella ricostruzione del percorso argomentativo e dialettico da cui scaturisce l'esito finale.

Le questioni giuridiche sono per loro natura complesse, presupponendo un conflitto tra diritti e valori che non può avere una valutazione sempre unanime, la cui soluzione matura nel confronto tra le opinioni e risulta soggetta al continuo mutamento della società e del diritto.

Sono ormai maturi i tempi per una definitiva apertura all'esterno del pluralismo di opinioni interno alla Corte costituzionale, per favorire anche il contributo prezioso al dibattito sui temi sensibili da parte dell'opinione pubblica, della comunità giuridica e di quella politica, necessariamente attente ai mutamenti della sensibilità collettiva e all'emersione dei nuovi diritti.

Autorevole dottrina ha definito questo approccio metodologico come « società aperta di interpreti della Costituzione », una visione prospettica e culturale che può

consentire di recuperare la centralità del ruolo dei giuristi nella società e dei parlamentari come rappresentanti dei cittadini.

La presente proposta di legge costituzionale mira a favorire un'interpretazione evolutiva della giurisprudenza costituzionale tramite la pubblicità del procedimento deliberativo che contribuisce non solo alla migliore comprensione della decisione presa, ma anche allo sviluppo della giurisprudenza futura e alla trasparenza della Corte costituzionale, rappresentando una immagine « istantanea » dello stato del dibattito interno.

Inoltre, la pubblicità delle opinioni e la conseguente responsabilizzazione diretta dei giudici possono incidere favorevolmente sulla loro indipendenza personale e istituzionale.

Per i motivi esposti l'opinione dissenziente costituisce quello che un'autorevole dottrina definisce come una « formidabile garanzia » all'interno del processo costituzionale e democratico.

Il problema della natura giuridica delle opinioni dissenzienti o concorrenti, cioè quando il dissenso si manifesta solo sulla

motivazione, si risolve nel senso che esse, pur essendo allegate alla sentenza e costituendo parte integrante di essa, non possiedono valore giuridicamente vincolante in quanto è solo l'opinione della maggioranza che sostanzia la decisione e assume tale forza e, pertanto, le opinioni « separate » non ne sminuiscono in alcun modo l'efficacia vincolante.

All'articolo 2 della presente proposta di legge costituzionale si prevede un regime transitorio per impugnare norme già in vigore.

In conclusione, sul piano giuridico la presente proposta di legge costituzionale può costituire un riferimento prezioso anche per l'evoluzione e per lo sviluppo di una giurisprudenza futura, rafforzando la tutela della Costituzione e delle minoranze in seno alla società, alla Corte costituzionale e al Parlamento e fornendo le garanzie costituzionali per le opinioni e per i voti espressi dai giudici della Corte nell'esercizio delle loro funzioni, mediante l'estensione delle prerogative costituzionali previste per i parlamentari.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(*Modifiche alla legge costituzionale
9 febbraio 1948, n. 1*)

1. Alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 1 è inserito il seguente:

« Art. 1-*bis.* — 1. La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica può essere promossa da almeno cinquanta membri delle Camere, entro due mesi dalla data di pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge, mediante ricorso diretto e motivato alla Corte costituzionale, previo versamento di un contributo unificato pari a 25.000 euro »;

b) al secondo comma dell'articolo 2, le parole: « del precedente articolo e dell'art. 127 della Costituzione » sono sostituite dalle seguenti: « dell'art. 1 della presente legge e dell'art. 127 della Costituzione »;

c) dopo l'articolo 3 è inserito il seguente:

« Art. 3-*bis.* — 1. I giudici della Corte costituzionale possono chiedere di pubblicare in calce alla sentenza o all'ordinanza la propria opinione motivata, qualora non corrisponda, in tutto o in parte, a quella espressa dagli altri giudici ».

Art. 2.

(*Disposizione transitoria*)

1. Le leggi e gli atti aventi forza di legge, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, possono essere impugnati, entro sei mesi dalla medesima data di entrata in vigore, con le modalità stabilite dall'articolo 1-*bis* della legge

costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della presente legge costituzionale.

PAGINA BIANCA



18PDL0139060