

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 22

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato VIGNALI

Modifica dell'articolo 136 della Costituzione, concernente gli effetti delle sentenze della Corte costituzionale che dichiarano l'illegittimità costituzionale di norme di legge o di atto avente forza di legge

Presentata il 15 marzo 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — Durante i lavori dell'Assemblea costituente, quando il gruppo democratico cristiano, tramite Giovanni Leone, avanzò la proposta dell'istituzione di una Suprema Corte costituzionale, i componenti del gruppo comunista espressero immediate riserve.

Renzo Laconi pose una chiara pregiudiziale a questa istituzione. Due erano le principali obiezioni. La prima era che, a suo avviso, sarebbe stato « assurdo delegare il controllo della costituzionalità delle leggi, che saranno domani elaborate dal legislatore ordinario, ad un consesso privo di investitura popolare, quale si vorrebbe fosse la Corte costituzionale » (Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, II sezione, seduta del 13 gennaio 1947). La seconda obiezione verteva sul punto, che la creazione di questa corte di garanzia avrebbe

costituito una limitazione della sovranità popolare. Queste obiezioni vennero riprese immediatamente e sviluppate da un altro componente dell'Assemblea costituente di diverso orientamento politico e culturale, Piero Calamandrei. In particolare, Calamandrei riconobbe che « questo controllo di costituzionalità che il giudice potrà esercitare sulle leggi sarà spesso di carattere politico e non giuridico ». Il costituente membro del partito d'azione insistette a lungo su questo tasto ribadendo che « questo controllo non sarà soltanto giuridico ma diventerà anche politico ». In ragione di queste obiezioni, Calamandrei, che svolgeva la funzione di relatore insieme con Leone, formulò una proposta di testo costituzionale che rispondeva alla necessità di eliminare o quanto meno di « attenuare il carattere politico del controllo », di « smorzare questa eccessiva

ingerenza politica del giudice, che potrebbe trasformare anche la democrazia in governo dei giudici». Ma Calamandrei aggiunse un'ulteriore, lucida quanto profetica osservazione: che con una Costituzione di carattere politico e non solo normativo, quale quella che si stava costruendo, e una Corte avente il potere di abrogare le leggi, chi avesse in futuro controllato la Corte stessa avrebbe conquistato il potere nel Paese. Calamandrei osservò: « Se durante il periodo in cui il fascismo diede l'assalto allo Stato italiano fosse esistita una Costituzione rigida, il fascismo avrebbe egualmente conquistato il potere dando l'assalto, anziché alle Camere legislative, alla Corte di garanzia » (*ibid.*, seduta del 14 gennaio 1947).

Il Calamandrei propose quindi di fissare una procedura che da un lato lasciava il giudizio sulla costituzionalità di una legge alla Suprema Corte, ma che le sottraeva al tempo stesso il potere di abrogarla o di renderla inefficace. In caso contrario, si sarebbe investita la Corte di un potere legislativo — pericoloso in ragione della mancata investitura popolare della Corte stessa — sovrapposto a quello del Parlamento. E, infatti, dopo aver formulato la sua proposta nella II sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, la commentava in modo secco e lapidario: « In sostanza, in questi conflitti tra la Suprema Corte costituzionale e l'organo legislativo l'ultima parola rimane sempre a quest'ultimo, cioè al popolo sovrano » (*ibid.*, seduta del 14 gennaio 1947).

I Costituenti preferirono il dettato che fu approvato come articolo 136 della Costituzione.

È di tutta evidenza che oggi ci troviamo esattamente di fronte alla situazione prefigurata da Calamandrei durante i lavori dell'Assemblea costituente nel gennaio del 1947. Non solo, infatti, taluni giudici sempre più sovente amplificano a dismisura il carattere dell'« interpretazione creativa » delle leggi, modificando con le loro sentenze le leggi approvate dal Parlamento, ma siamo anche in presenza di una Corte costituzionale che potrebbe realizzare

quella « eccessiva ingerenza politica del giudice » temuta da Calamandrei.

Si rende dunque necessaria una modifica dell'articolo 136 della Costituzione nella direzione auspicata dallo stesso Calamandrei, seppur con precise limitazioni.

Invero, la proposta redatta da Calamandrei prevedeva due forme di controllo sulla costituzionalità delle leggi: l'una esercitata in via incidentale da parte dei giudici ordinari e, in ultima istanza, dalla Corte costituzionale, con efficacia limitata al caso deciso; l'altra, in via principale, promovibile sulle sole leggi in vigore da non più di tre anni, di esclusiva spettanza della Corte costituzionale, la cui decisione avrebbe tuttavia avuto efficacia meramente dichiarativa dell'incostituzionalità della legge.

Il procedimento conseguente a tale pronunzia dichiarativa prevedeva, nella relazione di Calamandrei, un'iniziativa governativa o assembleare di abrogazione o modifica della legge *de qua*, da esaminarsi dalle Camere con procedura d'urgenza. In caso di mancata approvazione, l'efficacia della legge sarebbe rimasta sospesa, e il suo contenuto sarebbe stato esaminato dalle stesse Camere in via d'urgenza come proposta di modifica della Costituzione; ove anch'essa fosse stata respinta, la legge incostituzionale si sarebbe considerata abrogata.

È evidente come non sia riproponibile *sic et simpliciter* nell'attuale sistema l'innesto di tale complesso procedimento, incompatibile con il funzionamento della giurisdizione costituzionale, quale si è concretamente attuato negli oltre cinquant'anni trascorsi dall'entrata in funzione della Corte costituzionale. La sua applicazione determinerebbe infatti una pressoché totale paralisi dei lavori delle Camere e della stessa Corte costituzionale.

La presente proposta riprende pertanto alcuni aspetti di quel disegno, introducendo una temporanea sospensione dell'efficacia delle pronunzie dichiarative dell'illegittimità costituzionale di una legge, affinché l'organo legislativo possa disporre di un termine per valutarne le conse-

guenze e, se del caso, provvedere mediante l'esercizio della sua funzione.

A questo fine si prevede che la decisione della Corte costituzionale sia pubblicata e comunicata al Governo e alle Camere ovvero alla Giunta e al Consiglio regionale interessati, a seconda che si tratti di legge dello Stato o di legge regionale.

Nella prima ipotesi, spetta al Governo o alle stesse Assemblee legislative l'iniziativa di proporre alle Camere una legge abrogativa o modificativa della legge dichiarata incostituzionale, che le Camere medesime debbono esaminare con procedura d'urgenza. Qualora essa non venga approvata entro i sei mesi successivi, elevati a nove se trattasi di legge costituzionale, le stesse Assemblee legislative dichiarano cessata l'efficacia della legge dichiarata incostituzionale.

Nella seconda ipotesi, ossia qualora la decisione riguardi una legge regionale, la

procedura è speculare, avendo quali soggetti rispettivamente la Giunta e il Consiglio regionale interessati.

Obiettivo della presente proposta di legge costituzionale è ribadire la necessità che la politica riprenda il suo posto e riaffermi il suo primato, prevedendo un maggiore controllo per le prerogative degli organi costituzionali dello Stato: non, come vorrebbe una pubblicistica qualunque, per difendere i privilegi di una casta, ma per restituire alla politica la sua centralità democratica; per restituire alla politica, cioè al popolo, quella dignità e quel primato minacciati da quasi due decenni da altri poteri. In questo senso, un accordo ampio per la riforma costituzionale, ivi compresa la modificazione dell'articolo 136 della Costituzione nel senso prefigurato da Calamandrei, costituirebbe un'occasione storica, forse l'ultima, per riaffermare con decisione che « il Parlamento è il popolo ».

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. L'articolo 136 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 136. — La decisione con cui la Corte accoglie l'impugnazione di una norma di legge o di atto avente forza di legge ha efficacia meramente dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della norma stessa; la Corte non può abrogarla né sospenderne l'efficacia.

La decisione della Corte è pubblicata e comunicata al Governo e alle Camere ovvero alla Giunta e al Consiglio regionale interessati.

Ove la decisione riguardi una legge dello Stato, il Governo, appena informato della dichiarazione di illegittimità costituzionale, prende l'iniziativa di proporre alle Camere una legge abrogativa o modificativa della legge dichiarata incostituzionale; la stessa iniziativa può essere presa direttamente dalle Assemblee. Il disegno di legge è esaminato dalle Camere con procedura d'urgenza.

Qualora tale disegno di legge non sia approvato entro il termine dei sei mesi successivi, elevato a nove mesi se trattasi di legge costituzionale, le stesse Assemblee legislative dichiarano cessata l'efficacia della legge dichiarata incostituzionale.

Ove la decisione riguardi una legge regionale, la Giunta regionale propone al Consiglio regionale una legge abrogativa o modificativa della legge regionale dichiarata incostituzionale; la stessa iniziativa può essere presa direttamente dai membri del Consiglio regionale. La proposta è esaminata dal Consiglio regionale con procedura d'urgenza.

Qualora tale proposta non sia approvata entro il termine dei tre mesi successivi, il Consiglio regionale dichiara cessata l'efficacia della legge regionale dichiarata incostituzionale ».

