

CAMERA DEI DEPUTATI N. 646

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BALLARDINI, PERTINI, DE MARTINO, ACHILLI, DI VAGNO, ARFÈ, BALZAMO, CASTIGLIONE, FELISETTI, FORTUNA, GIOLITTI, LABRIOLA, MAGNANI NOYA MARIA, TESTA, VITTORELLI, ZUCCALÀ

Presentata il 21 ottobre 1976

Ricorso alla Corte costituzionale da parte di un quinto dei membri di ciascuna Camera

ONOREVOLI COLLEGHI! — Sono vent'anni esatti che la Corte costituzionale esercita il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni previsto dall'articolo 134 della Costituzione. Vent'anni di esperienza consentono di affermare che nella maggior parte dei casi la Corte ha assolto alla propria funzione di garanzia e difesa delle norme costituzionali con equilibrio e soprattutto con una celerità purtroppo ormai sconosciuta, per le ragioni a tutti note, agli altri organi giurisdizionali. L'eliminazione di norme incostituzionali — molte delle quali triste e vergognosa eredità del periodo fascista — è stata operata tempestivamente dalla Corte quando le relative questioni di legittimità costituzionale le sono state sottoposte.

Tuttavia, vent'anni di esperienza hanno anche mostrato che in alcuni casi disposizioni legislative certamente o probabilmente illegittime non hanno potuto essere sottoposte al vaglio della Corte.

Ciò è dipeso dai meccanismi che, ai sensi della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, regolano la possibilità di adire la Corte costituzionale: in pratica, essi si sono rivelati tali da impedire l'intervento della Corte in determinati casi, consen-

tendo così il permanere nel nostro ordinamento di disposizioni incostituzionali. Tali disposizioni potrebbero ben essere eliminate per via legislativa; tuttavia, l'intervento del Parlamento non è quasi mai meramente soppressivo, dovendosi l'organo legislativo dar carico di sostituire contestualmente con nuove norme le disposizioni che vengono abrogate. Con la conseguenza che, fino a quando non si sia raggiunto un accordo politico sulle disposizioni nuove, continuano a valere le disposizioni vecchie malgrado la loro incostituzionalità.

I due canali per adire la Corte costituzionale sono, come è noto, il giudizio in via di azione e il giudizio in via incidentale.

Con la prima strada lo Stato (e per esso il Governo) può ricorrere contro leggi regionali viziate di incostituzionalità; la regione, a sua volta, può ricorrere contro leggi statali o contro leggi regionali che violino le competenze attribuite alla singola regione dalla Costituzione. Con la seconda strada, qualsiasi giudice può, nel corso di un giudizio, rinviare alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o della

regione, previo accertamento della rilevanza (l'applicabilità al giudizio della norma la cui costituzionalità è messa in dubbio) e della non manifesta infondatezza (la sussistenza di almeno un dubbio sulla incostituzionalità della norma) della questione sollevata.

Da tali meccanismi deriva che l'unica strada per sottoporre al controllo della Corte leggi statali viziate di illegittimità costituzionale ma non lesive delle competenze regionali è quella del giudizio in via incidentale. L'esperienza ha però dimostrato che tale strada può essere bloccata — e nella pratica ciò è avvenuto non infrequentemente — in due modi: il primo di carattere obiettivo, il secondo di carattere subiettivo.

Da un lato esistono leggi o atti con forza di legge (si pensi soprattutto alle cosiddette leggi di organizzazione) il cui contenuto è tale da non colpire direttamente i diritti o gli interessi dei cittadini. Da tali leggi non deriva mai una « lite » che possa portare ad un giudizio. Resta perciò esclusa per tali leggi la possibilità di sottoporle al controllo della Corte attraverso il giudizio in via incidentale: mancando infatti un « giudizio in corso » viene a mancare il presupposto indispensabile per imboccare quella strada.

Il secondo ostacolo, di tipo soggettivo, nasce da interpretazioni difformi che i diversi giudici hanno dato al concetto di « non manifesta infondatezza » della questione. Mentre alcuni giudici interpretano correttamente tale controllo come sussistenza di almeno un dubbio sulla costituzionalità della norma, altri giudici lo interpretano estensivamente ed arbitrariamente come convincimento della fondatezza della questione e perciò della incostituzionalità dalla norma. Tale difformità di comportamento tra giudice e giudice crea un'inammissibile disparità di trattamento per i cittadini, tanto più rilevante in quanto la decisione del giudice sulla non manifesta infondatezza della questione non è autonomamente impugnabile dalla parte.

In determinati casi l'assoluta ed incontrollata capacità di giudizio sul punto in questione ha addirittura bloccato in modo quasi permanente la possibilità di sottoporre alla Corte l'esame della legittimità costituzionale di alcune norme. Si pensi soprattutto al settore della giurisdizione militare, regolato per molte parti da norme la cui costituzionalità è fortemente

dubbia. Da tempo immemorabile le parti in giudizio di fronte ai giudici militari (l'ultimo e più scandaloso caso è quello del processo Margherito) hanno sollevato eccezioni sulla costituzionalità di norme regolanti la giurisdizione militare: tutte le volte, con una costanza che non può non suscitare sospetto, i giudici militari hanno respinto le eccezioni, dichiarandole manifestamente infondate. Con la conseguenza che le norme relative alla giurisdizione militare sono ormai un'isola, punteggiata da forti ombre di incostituzionalità, sottratta in via praticamente istituzionale al controllo della Corte.

I motivi fin qui illustrati hanno spinto alla presentazione della presente proposta di legge costituzionale, ai sensi dell'articolo 137, primo comma, della Costituzione.

Con essa si propone, accanto ed in aggiunta al giudizio in via incidentale e al giudizio in via di azione previsti dalla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale da parte di un quinto dei membri di ciascuna Camera, in analogia all'articolo 93, secondo comma, della legge fondamentale della Repubblica federale tedesca che consente ad un terzo dei membri del *Bundestag* di ricorrere alla Corte costituzionale federale.

Si è ritenuto però di abbassare il numero di firme necessario per il ricorso (un quinto invece di un terzo) poiché, per il sistema di pluripartitismo esistente in Italia a fronte del bipartitismo imperfetto della Germania federale, il limite di un quinto meglio tutela i diritti delle minoranze pur salvaguardando sufficientemente l'esigenza di non polverizzare troppo la titolarità del ricorso. È ovvio infatti che il ricorso da parte di un quinto dei membri di ciascuna Camera non deve portare ad una congestione nel lavoro della Corte ma si deve porre piuttosto come strumento di garanzia democratica per quei casi che, nei modi sopra indicati, vengono di fatto sottratti al controllo della Corte.

I singoli articoli si illustrano da sé. Vale la pena soltanto di ricordare due punti.

All'articolo 1 si stabilisce che oggetto del ricorso sono soltanto le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato; restano pertanto escluse le leggi regionali poiché per esse è già previsto e continua a valere il ricorso alla Corte da parte del Governo. All'articolo 2 si stabilisce l'inam-

missibilità del ricorso qualora esso si fondi su violazioni delle competenze costituzionali delle regioni: ciò deriva dal fatto che le regioni hanno già la possibilità di ri-

correre contro leggi statali invasive delle loro competenze ed è ovvio che tale possibilità di ricorso spetti in via esclusiva alle singole regioni interessate.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

(Titolarità del ricorso)

La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato può essere promossa di fronte alla Corte costituzionale anche su ricorso di un quinto dei membri di ciascuna Camera.

ART. 2.

(Contenuto e ammissibilità del ricorso)

Nel ricorso devono essere indicate le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato che si assumono viziate da illegittimità costituzionale e le disposizioni costituzionali che si assumono violate.

Il ricorso è inammissibile qualora si fondi su violazione delle competenze costituzionali delle regioni. La decisione sulla ammissibilità del ricorso è riservata alla Corte costituzionale.

ART. 3.

*(Verifica delle firme
e trasmissione del ricorso)*

La verifica delle firme di un quinto dei membri di ciascuna Camera spetta in via esclusiva, rispettivamente, al Presidente della Camera e al Presidente del Senato, che provvedono altresì alla trasmissione del ricorso alla Corte costituzionale non appena espletata la verifica.

ART. 4.

(Disposizioni applicabili)

Per quanto non previsto dalla presente legge costituzionale valgono, in quanto applicabili, le disposizioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché le disposizioni che la Corte costituzionale riterrà di adottare nell'esercizio della potestà regolamentare ad essa attribuita dall'articolo 14 della citata legge.