

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3981

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GIANNI, RODOTÀ, BASSANINI, MILANI, GALANTE GAR-
RONE, CAFIERO, CODRIGNANI, GALLI MARIA LUISA,
BALDELLI, ONORATO**

Presentata il 9 marzo 1983

Nuove norme in materia di ricorso alla Corte costituzionale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il dibattito politico-istituzionale nei tempi più recenti si è concentrato sul nodo problematico delle relazioni tra potere esecutivo e assemblee parlamentari, finendo addirittura col porre sotto accusa gli elementi di garanzia delle minoranze propri dell'attuale diritto parlamentare come causa ed origine della situazione di ingovernabilità del paese e, di conseguenza, della incapacità di definire le linee di una politica adeguata alla drammaticità della crisi che travaglia il paese.

In questo senso, condizione indispensabile per una ripresa — non solo economica, ma di efficienza complessiva del sistema, politica e persino morale — sarebbe lo snellimento dell'attività legislativa, la limitazione dei diritti di opposizione delle minoranze (ostruzionismo, costituzione di gruppi parlamentari di minima

consistenza), una più rigida programmazione dei lavori e, soprattutto, l'individuazione di nuove procedure in grado di agevolare l'iter dei progetti di legge cui il Governo connetta un'essenziale importanza politica. Il sillogismo sarebbe dunque questo: se ad una crisi particolarmente complessa e profonda deve necessariamente corrispondere una politica di emergenza, efficace e tempestiva, occorre consentire al Governo di governare, ovvero — al di là della tautologia — consentire al Governo e alla maggioranza parlamentare che lo esprime di poter concretizzare la propria politica senza paralizzanti intralci derivanti dai complessi iter parlamentari. Lo stesso frequente ricorso alla decretazione d'urgenza sarebbe il segno dell'impossibilità per l'esecutivo di dare attuazione al proprio programma con gli ordinari strumenti legislativi.

Le proposte dirette a consentire il superamento di questa pretesa *impasse* parlamentare concernono da un lato la creazione della cosiddetta « corsia preferenziale » per i progetti di iniziativa governativa, o almeno per quelli ritenuti essenziali ai fini della realizzazione del programma (in questo ambito possono considerarsi anche le proposte, in parte già realizzate, per un agevolato *iter* di conversione dei decreti-legge), e, dall'altro, la semplificazione in senso efficientistico del complesso delle procedure parlamentari (riduzione dei tempi, norme sulle votazioni, ecc.).

* * *

Il ragionamento, che fin qui abbiamo cercato di riassumere nelle sue linee essenziali, non ci convince fin dalle sue premesse. La constatazione — che oggi è sotto gli occhi di tutti — della grave crisi che attraversano numerosi paesi occidentali dai più diversi sistemi costituzionali inficia in realtà il sillogismo che abbiamo ricordato. Se è vero che la crisi colpisce — con diverse conseguenze, ma con indubbia intensità — la Francia della quinta repubblica come la Repubblica federale tedesca, gli Stati Uniti d'America come la Gran Bretagna, è difficilmente sostenibile che l'elemento centrale di crisi in Italia sia l'assetto istituzionale: la verità è che, nonostante la varietà degli strumenti istituzionali disponibili, nessun Governo occidentale ha saputo tracciare le linee di una possibile uscita dalla crisi, che sempre più si manifesta come crisi irreversibile di sistema più che come crisi ciclica, per quanto acuta e grave, nell'ambito del sistema.

Sono dunque altri i problemi, e ben più complessi, e riguardano innanzitutto il governo dell'economia, le relazioni economiche e politiche internazionali, il controllo dei processi di innovazione tecnologica capaci di influenzare direttamente i meccanismi sociali e politici oltre che i processi produttivi.

Sembra al contrario che da qualche parte emerga la tendenza a risolvere l'in-

capacità di esprimere interessi generali sui particolarismi ed esercitare un'egemonia reale sui processi di trasformazione, attraverso il ricorso a meccanismi istituzionali di stampo autoritario che consentano di fare a meno del consenso, naturalmente eroso dal precipitare della crisi.

Il pericolo, a nostro avviso, risiede proprio nella tentazione di affermare un'idea della governabilità che, prescindendo dal problema del consenso, si proponga semplicemente di cambiare le « regole del gioco » alla ricerca di un'efficienza non legata ad una reale egemonia sulla società.

La totale assenza di un progetto politico di ampio respiro in tante ipotesi di « grande riforma » è d'altronde confermata dal fatto che, nelle analisi correnti, pare scomparire il quadro complessivo della Costituzione del 1948. Pare cioè che si dimentichi che la seconda parte della Costituzione (« Ordinamento della Repubblica ») si pone come strumentale rispetto ai principi fondamentali, enunciati solennemente nei primi articoli e poi esplicitati nella parte riservata ai diritti e doveri dei cittadini.

Per rispondere agli interrogativi posti circa l'attualità della Costituzione del 1948 e l'eventuale necessità di modifiche e di aggiornamenti, si dovrebbe infatti innanzitutto verificare se l'ordinamento istituzionale allora definito si sia dimostrato adeguato a perseguire gli obiettivi cui, a norma dei « principi fondamentali » della Costituzione, deve essere finalizzato l'impegno della Repubblica. Di fronte ai profondi mutamenti della società italiana, l'ordinamento della Repubblica è adeguato a promuovere la « partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese »? È sufficiente per promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro? È idoneo a garantire i diritti di libertà, il diritto alla salute o alla cultura, il diritto all'assistenza o la funzione sociale della proprietà?

Non si può certamente escludere che i meccanismi istituzionali ideati nel 1948 non si siano dimostrati all'altezza dei compiti assegnatigli dai costituenti, e non

siano oggi adeguati alle esigenze di una società completamente cambiata, dal punto di vista economico, culturale, sociale e politico. Siamo anzi convinti che occorra riconoscere come molti principi costituzionali siano rimasti lettera morta, e ancora attendano una piena attuazione. I limiti dell'assetto istituzionale non sono estranei a questo ragionamento, ed è senz'altro auspicabile un loro superamento; ma appunto in questa logica: correggere alcuni meccanismi istituzionali per meglio adeguarli ai principi e alle finalità della Costituzione, alla luce della nuova realtà politica e sociale.

* * *

Dalla lunga premessa che abbiamo svolto si evince chiaramente il senso della presente proposta di legge costituzionale. Mentre infatti si stanno mettendo a punto riforme regolamentari o costituzionali dirette ad agevolare l'*iter* parlamentare dei progetti di legge di iniziativa governativa, e — più in generale — tese a consentire una maggiore « governabilità » del Parlamento, ci pare essenziale definire nuovi strumenti di garanzia per l'autonomia del Parlamento.

Il rischio che abbiamo presente è che l'obiettivo di « consentire al Governo di governare » si traduca in uno stravolgimento di norme e principi costituzionali, nel contenuto dei provvedimenti sottoposti all'esame del Parlamento come nelle procedure per la loro approvazione.

Se le riforme da più parti proposte hanno l'obiettivo di rendere più spedito l'esame dei provvedimenti cui il Governo connette un'essenziale importanza politica, ciò avverrà indubbiamente comprimendo le possibilità di opposizione (da parte della minoranza parlamentare, ma anche da parte di componenti della maggioranza dissenzienti rispetto ad un determinato oggetto). L'obiettivo che noi ci proponiamo, pertanto, è quello di introdurre nuovi strumenti che, in ultima *ratio*, consentano di reagire all'approvazione di provvedimenti giudicati illegittimi dal punto di vista costituzionale: sappiamo infat-

ti come non sempre lo strumento della questione pregiudiziale per illegittimità costituzionale, o il complesso *iter* introdotto dall'articolo 96-bis del Regolamento della Camera dei deputati siano stati sufficienti ad escludere l'approvazione di provvedimenti di dubbia costituzionalità.

Lo strumento da noi proposto è pertanto il ricorso in via diretta alla Corte costituzionale da parte di una minoranza parlamentare soccombente rispetto all'approvazione di un provvedimento giudicato illegittimo. Il ricorso non sospenderebbe, naturalmente, l'efficacia delle norme già entrate in vigore.

Il meccanismo, mutuato dalle procedure introdotte in Francia con la legge costituzionale 29 ottobre 1974 che consentono appunto a 60 deputati o 60 senatori di adire il Consiglio costituzionale, riflette indubbiamente anche un giudizio di insufficienza circa l'attuale normativa sulla Corte costituzionale.

Il fatto che la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato possa essere sollevata solo in via incidentale (il ricorso in via diretta da parte della regione riguarda, com'è noto, un aspetto pur importante, ma comunque marginale) induce infatti in due riflessioni. In primo luogo sul fatto che la possibilità di impugnare un provvedimento per farlo alla fine dichiarare incostituzionale sia demandata esclusivamente alla valutazione di opportunità rispetto agli esiti di un processo da parte di una delle parti in causa, oppure all'apprezzamento di un singolo giudice. Da un lato si impone al cittadino di pagare un prezzo pesante (il prolungamento dell'*iter* giudiziario) per ottenere un giudizio di legittimità costituzionale da parte dell'organo a tal fine istituito; dall'altro si attribuisce alla discrezionale valutazione di un soggetto — si abbandona quasi al caso — la possibilità di sottoporre all'esame della Corte una legge o un atto avente forza di legge dello Stato.

In secondo luogo — e la questione non è di poco conto — occorre tener presente che non sempre una legge, per quanto vi-

ziata da illegittimità costituzionale, ha le caratteristiche per cui, essendo rilevante ai fini di un giudizio, potrà essere impugnata — per iniziativa delle parti, o d'ufficio da parte del giudice — dinanzi alla Corte. Si pensi ad esempio ad un provvedimento che conceda particolari e ingiustificati « favori » ad una determinata categoria o ad una determinata zona del paese (anni di gestione clientelare della cosa pubblica rendono tutt'altro che difficile la ricerca di esempi): probabilmente la legge non si troverà mai al centro di un giudizio pur costituendo una « mina vagante » per l'ordinamento, di cui viola uno dei principi fondamentali.

È pertanto anche per queste ragioni, oltre che per la primaria esigenza di consentire un'immediata verifica della costituzionalità di una legge da parte della Corte quando la maggioranza parlamentare avrà fatto valere la forza dei numeri, che riteniamo utile proporre questa modifica alle leggi che regolano i giudizi di costituzionalità. Non crediamo che possa essere valida l'obiezione secondo la quale questo tipo di intervento della Corte costituzionale lederebbe la funzione del Presidente della Repubblica quale supremo garante della Costituzione anche in sede di promulgazione delle leggi, perché evidentemente tale obiezione potrebbe ripe-

tersi a proposito dei disegni di legge di iniziativa governativa (che invece possono essere giudicati incostituzionali da una Camera) o dei decreti-legge (che sono anzi sottoposti ad un penetrante giudizio di legittimità costituzionale subito dopo la loro emanazione): è vero al contrario che l'intervento della Corte completerebbe quel quadro di garanzie voluto dal costituente con l'intervento nel processo legislativo di diversi soggetti con proprie attribuzioni.

Nella consapevolezza — che intendiamo ribadire — che nessuna riforma istituzionale — in sede regolamentare come in sede legislativa o addirittura costituzionale — potrà aprire la strada ad un'uscita del paese dalla crisi in cui si trova, senza un profondo cambiamento delle linee di politica economica, internazionale e interna del paese, insistiamo tuttavia per un sollecito esame della presente proposta quale contributo per accrescere le garanzie di costituzionalità dell'assetto istituzionale e sottolineare l'esigenza di far muovere ogni riflessione sulle modifiche e i miglioramenti che possono essere apportati all'ordinamento della Repubblica con l'obiettivo di adeguarsi e di dar piena attuazione ai principi fondamentali della Costituzione del 1948, ancora indiscutibilmente validi ed attuali.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

Dopo l'articolo 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, è aggiunto il seguente:

« ART. 2-*bis*. — La questione di legittimità costituzionale di una legge dello Stato o di un atto avente forza di legge può essere altresì sollevata da un decimo dei componenti della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica, nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge.

Avverso i decreti di cui all'articolo 77 della Costituzione, non può essere sollevata questione di legittimità costituzionale se non dopo la conversione in legge da parte delle Camere ».

ART. 2.

Dopo l'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è aggiunto il seguente:

« ART. 30-*bis*. — La questione di legittimità costituzionale di una legge dello Stato o di un atto avente forza di legge può essere sollevata da un decimo dei componenti della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge.

Il presidente della Corte costituzionale, appena è pervenuto alla Corte il ricorso, ne dispone la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il ricorso, che deve contenere le indicazioni di cui all'articolo 23, primo comma, della presente legge, deve essere notificato entro dieci giorni al Presidente del Consiglio dei ministri. Entro venti giorni dalla data della avvenuta notificazione, il Presidente del Consiglio dei ministri può intervenire in giudizio e presentare proprie deduzioni. Si applica l'articolo 26 della presente legge ».