

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4287

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VIOLANTE, FERRARA, BARBERA, GHEZZI, MACCIOTTA, ANGIUS, BARBIERI, FORLEO, MONTECCHI, PACETTI, STRUMENDO, TORTORELLA

Presentata il 19 ottobre 1989

**Modifica dell'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87
recante norme sulla costituzione e sul funzionamento
della Corte costituzionale**

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. L'esperienza del rapporto tra Corte costituzionale e Parlamento ha evidenziato, col tempo, la complessità del problema dell'efficacia temporale delle sentenze costituzionali. Una questione connessa essenzialmente a due fattori fondamentali: il primo, più rilevante, rappresentato dalla diversificazione e progressiva mutazione dell'esperienza legislativa, legata ai processi di cambiamento delle funzioni pubbliche e ad una inedita fenomenologia di risposta « legislativa », che sono entrate con incidenti effetti strutturali e formali nel circuito della decisione oggetto del contenzioso costituzionale; si tratta di quel fenomeno di crisi della legge di cui

diffusamente si è scritto e parlato come di un momento che evidenzia una profonda trasformazione del nostro sistema istituzionale rispetto all'archetipo della Costituzione formale. Il secondo fattore è rappresentato dalle caratteristiche, anch'esse complesse, dei processi di produzione legislativa, sempre più influenzati da una crescente vischiosità procedimentale e politica.

Il rapporto tra la Corte e il Parlamento non poteva certo mantenersi avulso da un coinvolgimento in questi fenomeni di trasformazione. Non c'è dubbio, infatti, che la definizione di tale rapporto, quale sembrerebbe scritta negli articoli 134 e 136 della Costituzione,

rimanda ad una concezione che ha consentito di sottolineare gli aspetti di formale separatezza tra le funzioni della Corte, giudice delle leggi, e quelle del Parlamento, deputato alla loro produzione. Sembra, cioè, difficilmente rappresentabile un'interpretazione dell'articolo 136 che non fosse tutta iscrivibile nella contestualità della efficacia abrogativa della legge (o dell'atto avente forza di legge) con la declaratoria della sua incostituzionalità. Tuttavia, è stata proprio la sapiente e prudente giurisdizione della Corte ad evidenziare i termini di una realtà insieme di natura pratico-politica ed istituzionale non eludibile, che merita oggi — crediamo — una attenzione responsabile anche da parte del legislatore.

Non è questa la sede per richiamare i tratti di una storia istituzionale non priva, col passare degli anni, di qualche scansione anche polemica: una serie di decisioni della Corte si sono indirizzate al Parlamento, veicoli talvolta assillanti, di messaggi rimasti privi di riscontro. Si è trattato di questioni spesso di grande rilievo, rispetto alle quali la sensibilità della giurisprudenza dei giudici costituzionali ha dovuto farsi prudenza politico-istituzionale, attraverso un difficile bilanciamento tra i diritti sottoposti a giudizio ed esigenze di completezza e continuità ordinamentale, poste — queste ultime in particolare — dalla difficoltà (talvolta sordità) del legislatore a raccogliere tempestivamente i moniti della Corte sulla incostituzionalità di talune discipline.

2. Uno dei profili della complessità della giurisprudenza costituzionale legato al problema dell'efficacia temporale delle sentenze è costituito dalla cosiddetta retroattività.

Il punto di riferimento positivo è rappresentato dall'articolo 136 della Costituzione e dall'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Il primo stabilisce che quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma questa « cessa di avere efficacia dal giorno suc-

cessivo alla pubblicazione della decisione ». Il secondo precisa che « le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione » dal medesimo termine. Questa declinazione da parte del legislatore ordinario del 1953 del dettato costituzionale è ritenuta, dall'opinione prevalente, la fonte dell'impossibilità di limitare l'efficacia retroattiva, proiettando nel termine di inapplicabilità ai rapporti giuridici la caducazione di efficacia della norma, così come scritto nell'articolo 136 della Costituzione. Dalla giurisprudenza della Corte emerge un punto fermo rispetto alla efficacia retroattiva della sentenza, rappresentato dal « giudicato » sui rapporti giuridici investiti dalla sentenza della Corte stessa. E, tuttavia, questa rigida disciplina pone il problema della difficile valutazione-bilanciamento dei rapporti giuridici e degli interessi coinvolti dalla declaratoria di incostituzionalità di determinate norme.

Appare opportuno, pertanto, riconsiderare la disciplina contenuta nel terzo comma dell'articolo 30 della citata legge del 1953, divenuta veicolo di formale rigidità interpretativa del dettato costituzionale. A questo fine la proposta più lineare appare quella di abrogare il suddetto terzo comma.

3. Il secondo profilo attiene sempre all'efficacia temporale delle sentenze della Corte costituzionale, con riguardo — questa volta — alla possibilità di dilazionare l'efficacia di declaratoria di incostituzionalità. Anche sotto questo aspetto la giurisprudenza della Corte ha, volta a volta, usato con misura le diverse possibilità della propria giurisdizione in rapporto alle difficoltà delle contingenze politico-istituzionali: utilizzando diversamente lo strumento dell'ordinanza o quello delle sentenze di rigetto « ammonitrici ». Si tratta, anche per questo profilo, di valutare l'opportunità di dotare la Corte di un ulteriore elemento funzionale all'esercizio del proprio magistero, senza alterare la previsione dell'articolo 136 della Costituzione.

Il primo comma di questo articolo, infatti, collega tassativamente la perdita dell'efficacia delle norme dichiarate incostituzionali alla pubblicazione della declaratoria di incostituzionalità.

La già citata legge n. 87 del 1953, all'articolo 30, disciplina procedure e modalità per la pubblicazione delle sentenze della Corte connettendola, in rigida sequenza di termini, al giorno del relativo deposito.

Se si ritiene fondata la preoccupazione che ispira la presente proposta, pare opportuno individuare proprio nella regolamentazione della pubblicazione della sentenza l'elemento utilizzabile per innovare sulla disciplina procedurale in vigore, rispettando il dettato costituzionale. Si tratta in particolare di sottrarre il termine della pubblicazione alla automaticità e tassatività delle disposizioni di cui al primo comma dell'articolo 30, lasciando alla Corte « quando lo richieda la salvaguardia di preminenti interessi costituzionali », la disponibilità sul termine di pubblicazione della sentenza.

Pare altresì opportuno che tale termine rimanga comunque circoscritto alla dilazione massima di un anno.

Sembrano evidenti le ragioni di questa scelta, preoccupata di non alterare, insieme al dettato costituzionale, soprattutto il sistema di rapporti Corte-Parlamento disegnato dalla nostra Costituzione. Si vuole così, da un lato, prendere atto di una difficoltà reale, dei suoi in-

convenienti, anche nei termini di ingiustificata « sofferenza » di situazioni giuridiche soggettive in diversa misura e spesso reiteratamente sacrificate. Dall'altro lato, riconoscere che il processo di legiferazione, quale si va confermando nell'esperienza politica e istituzionale, non sembra capace di adeguarsi agli attuali strumenti usati dalla Corte per far fronte alle difficoltà del suo magistero. La soluzione proposta offre una condizione ed una modalità che sembrano rispondere più limpidamente all'esigenza di un rapporto tra Corte e Parlamento meno formalmente condizionato da quella « presunzione » di separazione cui si è accennato. In questo senso sembrano anche superabili quelle eventuali obiezioni legate alla preoccupazione che possano sopravvivere nel tempo, norme di cui sia stata accertata l'incostituzionalità.

Potremmo altresì sottolineare come questa parziale (nel tempo) ed eventuale (nelle circostanze) disponibilità del termine di pubblicazione che si introduce appaia, in qualche misura, già connesso al carattere abrogativo delle sentenze. E, tuttavia, vogliamo ribadirlo, la questione oggi matura per essere affrontata, è quella di conferire esplicitamente al rapporto tra Corte e Parlamento, un carattere di maggiore trasparenza funzionale nel quale sono più chiaramente riconoscibili, con la costitutiva esigenza di autodisciplina dei due organi, la dinamica delle rispettive responsabilità.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. L'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 è sostituito dal seguente:

« ART. 30. — 1. La sentenza che dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o di una regione, entro due giorni dal suo deposito in cancelleria, è trasmessa, di ufficio, al Ministro di grazia e giustizia od al Presidente della giunta regionale affinché si proceda alla pubblicazione del dispositivo della decisione nelle medesime forme stabilite per la pubblicazione dell'atto dichiarato costituzionalmente illegittimo. Alla pubblicazione si procede, salvo quanto previsto al comma 3, immediatamente e, comunque, non oltre il decimo giorno.

2. La sentenza, entro due giorni dalla data del deposito, viene altresì comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri, alle Camere e ai consigli regionali interessati affinché, ove lo ritengano necessario, adottino i provvedimenti di loro competenza.

3. La Corte costituzionale, quando lo richieda la salvaguardia di preminenti interessi costituzionali, può disporre la data di pubblicazione delle sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o di una regione o singola norma di essa non oltre un anno dal giorno del deposito.

4. Quando, in applicazione della norma dichiarata incostituzionale, è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali ».