

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4419

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

d'AMATO LUIGI, MELLINI, BIONDI

Presentata il 14 dicembre 1989

Modifica ed integrazione della legge 11 marzo 1953, n. 87, sul funzionamento della Corte costituzionale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la legge 8 agosto 1977, n. 532, sono stati adottati « provvedimenti urgenti in materia processuale e di ordinamento giudiziario ». Con l'articolo 6 è stato sostituito l'ultimo comma dell'articolo 132 del codice di procedura civile, stabilendosi che « la sentenza emessa dal giudice collegiale è sottoscritta soltanto dal presidente e dal giudice estensore ». Col successivo articolo 7 è stato stabilito che « le disposizioni dell'articolo 6 si applicano anche in materia penale ». A distanza di cinque anni, la sopra trascritta disposizione è stata estesa al giudice amministrativo con la legge 27 aprile 1982, n. 186, il cui articolo 55, primo comma, dispone infatti che « le sentenze del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali sono sottoscritte dal presidente e dall'estensore ». Per 10 anni, cioè dal 1977 al

1987, nel corso dei quali si erano succeduti alla Consulta ben cinque presidenti (Rossi, Amadei, Elia, Paladin, La Pergola) ed il collegio si era totalmente rinnovato, nessuno aveva mai pensato che l'innovazione potesse applicarsi alla Corte costituzionale. La legge 8 agosto 1977, n. 532, ha inteso disporre esclusivamente nei confronti del giudice ordinario: il titolo della legge e gli articoli 1, 2, 3, e 5 parlano di « provvedimenti ... in materia ... di ordinamento giudiziario », gli articoli 4 e 5 di « codice di procedura civile », l'articolo 7 di « materia penale ». A sua volta, la legge 27 aprile 1982, n. 186, ha inteso disporre esclusivamente nei confronti del giudice amministrativo: il titolo parla di « ordinamento della giurisdizione amministrativa » e l'articolo 55, primo comma, di « sentenze del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali ».

La Corte costituzionale, viceversa, è disciplinata a parte, e precisamente dalla legge 11 marzo 1953, n. 87, emanata in attuazione diretta dell'articolo 137, secondo comma, della Costituzione, ai sensi del quale « con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte ». C'è un certo indirizzo dottrinale, secondo cui detta legge, in quanto immediata e diretta attuazione della Carta costituzionale, avrebbe una forza superiore alle comuni leggi ordinarie. A parte, tuttavia, ogni questione di carattere teorico, dal dato testuale del trascritto articolo 137, secondo comma, della Costituzione emerge con tutta chiarezza che la disciplina del funzionamento della Corte costituzionale è competenza esclusiva del legislatore, il quale ha provveduto con la menzionata legge 11 marzo 1953, n. 87, recante appunto « norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale ». E tale legge prescrive testualmente, all'articolo 18, terzo comma, che « le sentenze ... debbono contenere ... la sottoscrizione dei giudici e del cancelliere », cioè di tutti i giudici. Questa è stata la costante interpretazione della norma e la costante applicazione di essa nei primi 31 anni di vita della Corte, dalla sua nascita nel 1956 sino alla prima metà del 1987. Senonché, a partire dal luglio 1987, la Corte ha soppresso la sottoscrizione delle sue pronunce da parte di tutti i componenti il collegio giudicante, applicando a se stessa la disposizione dettata espressamente dal legislatore nel 1977 per il giudice ordinario e nel 1982 per il giudice amministrativo. Da circa tre anni, pertanto, anche alla Corte costituzionale le sentenze e le ordinanze sono sottoscritte soltanto dal presidente e dal giudice estensore ovvero dal solo presidente, se questi è anche l'estensore.

L'innovazione, proposta dall'attuale presidente, dottor Francesco Saja, appena 20 giorni dopo la sua entrata in funzione, ed approvata dalla maggioranza « presidenziale », nonostante le riserve espresse da alcuni giudici, costituisce un gravissimo *vulnus* al sistema, che non è enfa-

tico definire attentato alla Costituzione o *golpe*. Per espresso dettato della Costituzione (articolo 137, secondo comma), le norme sul funzionamento della Corte costituzionale sono stabilite « con legge ordinaria ». E la legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87, ha prescritto espressamente (articolo 18, terzo comma) che le sentenze della Corte costituzionale debbono contenere « la sottoscrizione dei giudici ». La norma non ha alcuna ambiguità; essa dice con tutta chiarezza che le sentenze vanno sottoscritte da tutti i giudici, non già dal solo presidente e relatore. Ed in tal senso è stata intesa e scrupolosamente osservata per 31 anni.

La Corte costituzionale, modificando la suddetta norma, ha violato direttamente una legge ed indirettamente la Costituzione. Questa non le ha riconosciuto alcuna potestà normativa e quella le ha attribuito esclusivamente il potere regolamentare, ma esclusivamente per integrare, non già per modificare, le norme legislative sul funzionamento della Corte. Ai sensi, infatti, dell'articolo 22, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, « norme integrative possono essere stabilite dalla Corte nel suo regolamento ». E disporre il contrario di quanto ha già disposto la legge, stabilendo che le pronunce collegiali siano sottoscritte dal solo presidente e relatore, non più da tutti i giudici, è palesemente modificazione della legge, non sua integrazione; è sostituzione di una norma adottata con legge dal Parlamento con una norma adottata con regolamento dalla Corte. Con tutta evidenza si configura così una usurpazione di potestà legislativa, che vulnera il principio della separazione delle funzioni. E proprio questo ha fatto la Corte costituzionale con sua deliberazione del 7 luglio 1987, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 del 9 luglio 1987. E se sono state tollerate sinora vere e proprie invasioni nella competenza del legislatore, compiute attraverso ardite e sovente assai discutibili sentenze manipolative, non si può tollerare che la Corte si faccia apertamente legislatore, perché essa, quando viola una legge della Repubblica e, attra-

verso essa, la stessa Carta costituzionale, non è più garante della Costituzione. È dovere del Parlamento di ricondurre la Corte nei limiti della propria competenza, ristabilendo con una dizione ancora più chiara la norma legislativa modificata dalla Corte con una norma regolamentare. È un atto dovuto, questo, che acquista valore di ammonimento per l'avvenire, evitando così che il caso presente possa domani venire invocato come precedente.

Ma un intervento del legislatore si rende necessario ed urgente anche su un altro piano. L'abolizione delle firme in calce alla pronuncia comporta la vanificazione della collegialità ed offre l'opportunità di qualche arbitrio. L'ipotesi non è irrealistica, essendosi il caso già verificato, come chiunque può verificare, leggendo la sentenza n. 612 del 1987. La Corte aveva deciso che per un magistrato la maggioranza del trattamento economico deve decorrere dal compimento di otto anni nella qualifica rivestita e non dal primo gennaio dell'anno successivo. La questione era, quindi, di carattere squisitamente ed esclusivamente economico; la stessa sentenza dice ripetute volte che era in gioco solo il meccanismo retributivo. Senonché, pubblicata la sentenza, compare in essa, e precisamente nel penultimo accapo, un'affermazione che non ha nulla a che fare con la questione decisa; l'affermazione, cioè, che per la nomina al grado terzo, come si diceva una volta, « non è richiesto l'effettivo esercizio delle funzioni di magistrato di Cassazione » o equiparato. L'affermazione, che per la sua assoluta estraneità al *thema decidendum* ha meritato alla pronuncia fra gli addetti ai lavori il poco lusinghiero nome di « sentenza del cavolo a merenda », non è un innocuo *obiter dictum*, ma un inserto operato d'intesa fra il presidente e l'estensore dopo la frettolosa lettura collegiale del testo e volto ad un ben preciso fine. Una nomina al grado terzo (nella specie a procuratore generale) era stata impugnata ed il ricorso si fondava principalmente sul motivo che il magistrato vincitore non aveva mai esercitato, al

contrario del soccombente, le effettive funzioni di magistrato di Cassazione o equiparato. Ma il neo-procuratore generale evidentemente « meritava una mano ». Ecco la spiegazione della « sentenza del cavolo a merenda », di quell'inserto mai approvato collegialmente dalla Corte costituzionale e che tuttavia ha sconvolto la giurisprudenza, sia dei Tar, sia del Consiglio di Stato, i quali di fronte ad una affermazione del giudice costituzionale si sono adeguati. È una vicenda di cui in magistratura si chiacchiera con senso di fastidio e che non giova certo al prestigio della Corte ma che deve servire d'insegnamento.

La sottoscrizione di tutti i giudici è stata abolita con la motivazione che così si accelerano deposito e pubblicazione delle sentenze. La motivazione non vale per la Corte costituzionale: i giudici sono soltanto 15, sicché il collegio non muta da udienza ad udienza, ma è sempre lo stesso, e perciò chi raccoglie le firme non deve affrontare grandi fatiche. A tutto concedere, tale adempimento può comportare il ritardo di qualche giorno, non certo di mesi. In ogni caso, all'anticipo di qualche giorno nel deposito e pubblicazione delle pronunce ma non va sacrificata la collegialità, la cui perdita appunto ha reso possibile l'arbitrio rilevato nella sentenza n. 612 del 1987. La Corte non è un giudice qualsiasi, le sue sentenze cancellano norme legislative e possono persino incidere nell'indirizzo politico e provocare crisi di governo. Non per nulla la Costituzione ne ha fatto un'istituzione di vertice, ha attribuito ad essa prerogative ed ai suoi componenti privilegi che non spettano alle altre giurisdizioni ed agli altri giudici. Anche per questo motivo non si addice al suo funzionamento la disciplina dettata per il giudice ordinario ed amministrativo. È la Corte nel suo insieme e sono i singoli giudici individualmente che devono assumersi pubblicamente, sottoscrivendole, la responsabilità delle pronunce che vengono emanate.

La presente proposta di legge costituisce occasione per proporre altresì l'introduzione della *dissenting opinion*. Questa esiste ormai nel nostro ordinamento: da

quando, infatti, è entrata in vigore la legge sulla responsabilità dei magistrati, questi possono dissentire, sia pure col sistema della busta chiusa. E sarebbe paradossale che la facoltà riconosciuta ai giudici ordinari sia negata ai giudici costituzionali, ai quali, invece, il *dissent* si addice ancora di più, dato che essi non giudicano persone o fatti, ma leggi. La cosa sarebbe ancora più paradossale in un periodo in cui si è soppresso il voto segreto e si assumono come modelli di autentica democrazia, proponendone il trapianto in Italia, l'elezione diretta del Capo dello Stato ed il collegio uninominale. La Corte statunitense conosce da sempre la *dissenting opinion*, che dà vita alla più feconda dialettica nelle questioni costituzionali e sovente propizia ed anti-

cipa il progresso della giurisprudenza. Sarebbe fuor di luogo citare al riguardo casi clamorosi di *dissent*, e per ciò si ricorda soltanto quella sentenza degli anni '50 che dichiarò incostituzionale la confisca dell'industria siderurgica, ordinata dal presidente Truman in occasione della guerra di Corea. Si ricorda tale sentenza, adottata con una maggioranza di sei voti contro tre (i giudici americani sono nove), perché vi furono ben sette opinioni dissenzienti. E questo fatto dimostra la vitalità e la trasparenza di quella Corte, che apre dibattiti nell'opinione pubblica e non opera nel segreto al contrario della nostra Corte.

Per tutti questi motivi si propone l'approvazione urgente della proposta di legge racchiusa nei due articoli che seguono.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il terzo comma dell'articolo 18 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è sostituito dal seguente:

« Le sentenze e le ordinanze sono pronunciate in nome del popolo italiano e debbono contenere, oltre all'indicazione dei motivi di fatto e di diritto, il dispositivo, la data della decisione e la sottoscrizione di tutti i giudici che hanno fatto parte del collegio giudicante e del cancelliere ».

ART. 2.

1. Dopo l'articolo 18 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è aggiunto il seguente:

« ART. 18-*bis*. — 1. In tutte le pronunce collegiali, di seguito ai nominativi dei giudici che hanno concorso a formare la maggioranza di cui all'articolo 16, terzo comma, sono indicati i nominativi dei giudici dissenzienti, ognuno dei quali ha facoltà di esprimere la propria opinione in un atto che viene allegato alla pronuncia e depositato e pubblicato con essa ».