

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4332

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del senatore ELIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 NOVEMBRE 1999

—————

Revisione dell’articolo 111 della Costituzione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Nel quadro delle garanzie giurisdizionali introdotte dalla Costituzione del 1948 un rilievo particolare assume l'articolo 111. Tale norma, oltre a prevedere l'obbligo della motivazione per tutti i provvedimenti giurisdizionali, sancisce la ricorribilità in Cassazione per violazione di legge contro tutte le sentenze e contro tutti i provvedimenti sulla libertà personale. Secondo i Costituenti «L'esperienza ci dice che, quando si sono voluti eliminare, limitare, ridurre i diritti dei cittadini, si è abolito il ricorso alla Corte di Cassazione, la cui garanzia, per la massima indipendenza e per la funzione regolatrice del diritto di tale organo, deve essere assicurata a tutti i cittadini» (cfr. Leone, Resoconti dell'Assemblea Costituente, p.2119).

Ma la previsione costituzionale di un sindacato assolutamente generalizzato del giudice di legittimità - per violazione di legge - contro le sentenze, traducendosi in un ostacolo per leggi ordinarie volte a limitare tale rimedio, sia sul piano dei motivi deducibili e sia sul piano di contenuti delle *res judicandae* da sottoporre al giudizio della Corte, non si è dimostrato un utile sistema per la funzionalità e la celerità della giurisdizione di ultima istanza.

Come ha sottolineato il Procuratore generale della Cassazione nella sua relazione sull'Amministrazione della giustizia del 9 gennaio 1999, la Corte di cassazione denuncia una crescente ed impressionante ipertrofia, con quattro sezioni civili e sei sezioni penali le quali hanno prodotto nel 1998 64.000 sentenze (una vera e propria «anomalia, al limite del patologico, per una Corte suprema, non essendovene altra al mondo che, in termini quantitativi, possa reggere il confronto»).

A tutt'oggi la Corte è schiacciata da uno spaventoso aumento dei ricorsi civili e penali, sicché giustamente il procuratore generale ha osservato che, in tali condizioni, garantire che la Cassazione possa svolgere adeguatamente la propria funzione di nomofilachia (uniforme interpretazione della legge e unità del diritto oggettivo nazionale: articolo 65 dell'ordinamento giudiziario, approvato con il regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12) appare un'impresa quasi disperata, e diventa sempre più difficile salvaguardare la certezza del diritto, un valore che assume valenza primaria essendo strettamente legato al principio costituzionale dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

Raccogliendo allarmi e indicazioni provenienti da più parti (anche nel 1998 l'allora procuratore generale della Corte di cassazione Zuconi Galli Fonseca aveva suggerito di salvaguardare il giudizio di cassazione con le limitazioni e i filtri che la sua funzionalità richiede e che sono previsti in tutti i Paesi in cui esiste una Corte unica di ultima istanza) la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali aveva affrontato il tema del ricorso in Cassazione e nel progetto di revisione della parte seconda della Costituzione (articolo 131) aveva proposto di mantenerlo, per le sentenze, nei soli casi previsti dalla legge. Ad avviso della Commissione si poneva l'esigenza di una limitazione della ricorribilità in Cassazione contro le sentenze, in modo da deflazionare l'attività di quest'organo in relazione a fattispecie di minor rilievo, ferma restando la ricorribilità contro tutti i provvedimenti sulla libertà personale. Invita pure a questa modifica della norma costituzionale l'autorevole indicazione del professor Giovanni Verde, Vice Presidente del Consiglio supe-

riore della magistratura, che, nel suo intervento all'ultima Assemblea generale della Corte suprema, si è espresso nei seguenti termini: «Bisogna rimeditare sull'articolo 111 della Costituzione, che è norma eccessiva là dove pone il ricorso per cassazione come garanzia ineludibile avverso tutte le sentenze e avverso tutti i provvedimenti relativi alla libertà della persona. Non è da ora che segnalo la necessità che l'articolo 111 sia modificato con la previsione di una valvola di sicurezza, consentendo al legislatore ordinario ragionevoli eccezioni per le controversie e per i processi di scarso rilievo. Non avrei, invece, particolare fiducia su meccanismi di filtro interno - con un ampliamento delle possibilità di dichiarare l'inammissibilità dei ricorsi in camera di consiglio e da parte di collegi dimezzati nel numero -, che, fin quando l'articolo 111 resta come è, sarebbero oltretutto di dubbia costituzionalità».

Il presente disegno di legge si pone nel solco di tali proposte mirando a circoscrivere - per le ragioni avanti precisate - il ricorso per cassazione contro le sentenze ai soli casi previsti dalla legge.

Si tratta di una innovazione di grande portata che, eliminando il ricorso selvaggio dinanzi alla Corte suprema - spesso proposto unicamente per ritardare gli effetti del giudicato in campo civile e per far scattare la prescrizione o per ritardare l'esecuzione della pena in campo penale - ne potenzia la funzionalità e, conseguentemente, ne esalta quel ruolo di «garante» dell'unità del diritto nazionale che già Calamandrei aveva indicato nell'uniforme interpretazione giurisprudenziale assegnata dall'ordinamento al giudice di legittimità.

Queste considerazioni a sostegno della modifica dell'articolo 111, comma secondo, della Costituzione, risultano avvalorate dal documento finale dell'Assemblea generale della Corte suprema di Cassazione approvato all'unanimità il 23 aprile 1999. Nel primo punto di tale documento l'Assemblea prospetta al Parlamento e al Governo l'opportunità di valutare «la revisione dell'arti-

colo 111 della Costituzione, nel senso che - salvaguardando il ricorso per cassazione per violazione di legge contro i provvedimenti sulla libertà personale - sia rimessa al legislatore ordinario la disciplina dell'ambito di proponibilità del ricorso contro le sentenze».

Questa importante indicazione (oltre alle considerazioni critiche già ricordate dal procuratore generale Galli Zuconi Fonseca nel discorso inaugurale del gennaio 1998) inducono a modificare il testo adottato dalla Commissione bicamerale, restringendo il troppo ampio rinvio al legislatore ordinario con la reintroduzione del vizio di violazione di legge per la ricorribilità contro le sentenze, già lasciata in vita - con evidente disarmonia - per i ricorsi contro i provvedimenti sulla libertà personale.

In effetti, sempre secondo il citato avviso del procuratore generale Galli Zuconi Fonseca, «l'esigenza minima da salvaguardare è che la Corte di cassazione sia investita del solo controllo di legalità, da intendersi inclusivo del sindacato sull'esistenza e logicità della motivazione dei provvedimenti impugnati, come previsto nell'attuale codice di procedura penale, ed esclusivo del sindacato sulla sufficienza delle motivazioni, che la spinge inevitabilmente verso la revisione del giudizio di merito. È questo il mezzo per garantire l'esistenza di un vero giudice di legittimità, centro di sintesi del pluralismo degli interessi e della complessità non sempre coerente dell'ordinamento giuridico, con il compito tendenziale di assicurare nell'interesse generale l'uniforme interpretazione della legge al fine di rendere effettivo il principio di uguaglianza».

Inoltre, si è considerata la necessità di adeguare - anche al livello costituzionale - l'ordinamento italiano a quanto previsto dall'articolo 2 del Protocollo n. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 ottobre 1984 e ratificato in Italia ai sensi della legge 9 aprile 1990, n. 98. Tale norma è così

formulata: «1. Toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation. L'exercice de ce droit, y compris les motifs pour lesquels il peut être exercé, sont régis par la loi.

2. Ce droit peut faire l'objet d'exceptions pour des infractions mineures telles qu'elles sont définies par la loi ou lorsque l'intéressé a été jugé en première instance par la plus haute juridiction ou a été déclaré coupable et condamné à la suite d'un recours contre son acquittement».

Pertanto si è previsto (a parziale conferma di quanto stabilito per tutte le sentenze nell'articolo 131, secondo comma, primo periodo, del progetto della Commissione bi-

camerale) che per le condanne penali sia assicurato dalla legge un doppio grado di giudizio.

Il disegno di legge costituzionale che si presenta viene incontro, oltretutto alle esigenze di cui si è già detto, anche alla istanza di tuziorismo costituzionale, consistente nell'offrire una copertura a quelle riforme che non venissero giudicate compatibili con una interpretazione non restrittiva dell'articolo 111, secondo comma.

Da ultimo va chiarito che prima di presentare questo disegno di revisione costituzionale si è preferito attendere, ad evitare ogni sospetto di interferenza, che la vicenda della revisione costituzionale detta del «giusto processo» fosse conclusa.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Il primo periodo del secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione è sostituito dai seguenti: «È sempre ammesso ricorso in Cassazione contro i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali; nei casi previsti dalla legge è ammesso il ricorso in Cassazione contro le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali. Tutti i ricorsi possono essere proposti soltanto per violazione di legge. Per le condanne penali è assicurato comunque dalla legge un doppio grado di giudizio».

