



Gruppo di studio

“Giustizia costituzionale e strumenti di garanzia dei diritti fondamentali”

(presieduto da Valerio Onida e coordinato da Tania Groppi)

LINEE-GUIDA

(testo provvisorio)

1. Il contesto

Obiettivo del gruppo è quello di fare il punto, in modo organico, sullo stato attuale della giustizia costituzionale e degli strumenti di garanzia dei diritti fondamentali nel nostro ordinamento, nell’ottica della “manutenzione” di un sistema che ha dato esiti soddisfacenti in passato, ma che non può essere considerato perfetto ed immutabile.

La necessità di una riflessione in materia è stata sollecitata da molteplici elementi.

In primo luogo, la mai sopita prospettiva di riforme costituzionali volte a rafforzare il momento della decisione rende necessario un riequilibrio in termini di potenziamento del sistema delle garanzie, che è rimasto invece in ombra nel più recente dibattito sulle riforme.

Inoltre, la evoluzione nel senso di un bipolarismo conflittuale del nostro sistema politico ha evidenziato, anche di recente (si pensi al caso Englaro) le tensioni alle quali sono sottoposti alcuni organi di garanzia, come il Presidente della Repubblica, chiamati a svolgere, proprio circa la tutela dei diritti, un ruolo in qualche misura di supplenza (nella specie, di fronte ad un decreto legge).

L’emergere di “nuovi” diritti, spesso collegati alle evoluzioni delle tecnologie, poi, rende di frequente la legge incapace di svolgere la sua funzione nel trovare un punto di equilibrio tra i diversi diritti, trasferendo sulla magistratura il bilanciamento in concreto e le connesse tensioni.

In questo tipo di contesto, le “zone d’ombra” del nostro sistema delle garanzie, gli aspetti non giustiziabili in conseguenza di “immunità” o strettoie, risultano assai meno sopportabili che in passato: la messa in discussione del patto costituzionale, dei suoi valori fondanti, la conflittualità di un sistema politico nel quale peraltro l’opposizione non riesce a svolgere appieno il suo ruolo costituzionale, impongono di riaprire la riflessione sulla garanzia dei diritti.

Una riflessione che a lungo è stata ritenuta “chiusa” almeno in virtù di due elementi: da un lato l’esistenza di una tutela *multilevel*, per cui le carenze nazionali troverebbero comunque una risposta nel livello sopranazionale; dall’altro il giudizio positivo sul funzionamento del sistema italiano di giustizia costituzionale.

Nessuno dei due aspetti, però, pare in grado di colmare il deficit di garanzie che ci sembra emergere dall'esperienza più recente: la risposta sopranazionale, soprattutto della CEDU, per i noti limiti derivanti dai caratteri stessi della giurisdizione di Strasburgo, dalla natura delle sue decisioni e dal loro seguito; quella della giustizia costituzionale per il crescente ritirarsi della Corte costituzionale italiana dalla garanzia dei diritti, per ragioni che dovranno essere esplorate e a nostro avviso in parte collegate alle "strettezze delle vie di accesso" alla giurisdizione costituzionale.

2. Possibili profili di approfondimento

Il gruppo dovrebbe prendere le mosse da una accurata analisi della performance della giustizia costituzionale e, più in generale, degli strumenti di garanzia dei diritti esistenti nel nostro ordinamento, al fine di individuarne le inefficienze e i deficit di tipo strutturale. In particolare, occorrerà esaminare e valutare:

- a) La giurisdizione costituzionale, con particolare attenzione alle zone d'ombra: sia quanto alle vie di accesso al giudizio della Corte (ricorso delle minoranze parlamentari, ricorso individuale diretto) che all'oggetto del giudizio (regolamenti governativi, regolamenti parlamentari);
- b) La garanzia sopranazionale dei diritti (CEDU, Corte di giustizia) in rapporto all'ordinamento italiano, soprattutto il tema del seguito delle sentenze;
- c) Eventuali strumenti di garanzia esistenti a livello regionale e locale;
- d) I procedimenti previsti di fronte alla giurisdizione ordinaria e amministrativa, con particolare riferimento al problema della tutela cautelare.

In particolare, il gruppo potrebbe esplorare alcuni settori dell'ordinamento nei quali le esigenze di tutela risultano dotate di specificità, quali:

- a) i diritti politici, con particolare riferimento ai diritti elettorali; b) i diritti sociali, con particolare riferimento al problema delle omissioni del legislatore e al costo dei diritti; c) i diritti collegati alle nuove tecnologie, con particolare attenzione al rapporto tra diritto e scienza.

Nella ricerca di soluzioni più adeguate e nella formulazione di nuove ipotesi di regolamentazione una particolare attenzione dovrebbe essere dedicata agli spunti che derivano sia dalla riflessione della dottrina e dalle proposte già avanzate in passato in Italia, che alle esperienze straniere: per fare soltanto qualche esempio, agli ordinamenti che prevedono forme di ricorso diretto alla giurisdizione costituzionale (individuale, delle minoranze parlamentari ecc.), procedimenti speciali per la garanzia dei diritti fondamentali davanti alla giurisdizione ordinaria, commissioni per la garanzia dei diritti umani.

Tra l'altro, negli ultimi anni, tutti i più antichi sistemi europei di giustizia costituzionale hanno mostrato una tendenza alla "manutenzione", intesa come perfezionamento e aggiustamento alla luce dell'esperienza concreta: manutenzione che invece è sempre mancata in Italia.

(Tania Gropi, 16 luglio 2009)