

ANTONIO RUGGERI

In tema di eventuali (ma problematici) rinvii parziali delle leggi, ex art. 74 cost.

La questione di un possibile rinvio parziale delle leggi da parte del Capo dello Stato si presenta particolarmente complessa per una serie di ragioni ed a filo doppio intrecciata ad altre e più generali questioni concernenti la natura, la struttura e la funzione (o le funzioni) delle leggi, per un verso, il loro modo di porsi davanti alla Costituzione, per un altro.

Preliminarmente, è da chiedersi se occorra far luogo ad una esplicita previsione normativa in tal senso e, se sì, con che atto. L'iniziativa da ultimo assunta con la presentazione al Senato del progetto di legge costituzionale n. 797 (primo firmatario S. Ceccanti), volto ad emendare il dettato costituzionale, percorre certamente la via più piana, alla luce del sole, ed appare dunque essere in linea con una generale indicazione, nella quale chi scrive da tempo si riconosce, che vuole in pieno salvaguardato il *principio della corrispondenza tra materia e forma* (qui, entrambe costituzionali). In tal modo, oltre tutto, si può, forse, parare un rilievo critico, di cui subito si dirà, superando dunque un (supposto) ostacolo costituzionale alla entrata in vigore di un testo di legge *in progress*. Ci si deve, tuttavia, ugualmente chiedere se l'ostacolo stesso davvero si dia, dal momento che l'eventuale risposta negativa al quesito potrebbe far considerare superflua l'innovazione ovvero, laddove essa dovesse considerarsi comunque opportuna, dar modo alla legge ordinaria di farsene carico, in "attuazione" di un disposto costituzionale che, per l'ipotesi ricostruttiva da ultimo affacciata, comprenderebbe di già al proprio interno altresì il caso del rinvio parziale.

Va, nondimeno, subito avvertito che la lettera del disposto in parola non agevola quest'esito, facendosi in esso menzione della legge in termini unitari. Non si tratta, ad ogni buon conto, di un rilievo, forse, insuperabile; e, se è vero che subito appresso la Carta ha, opportunamente, precisato che un'iniziativa referendaria può investire *in tutto o in parte* una legge (argomento, questo, avversativo della soluzione ora presa in considerazione), è pur vero che in altri luoghi (come, ad es., all'art. 134), dove pure si discorre delle leggi in termini unitari, talune vicende sono viste come idonee a riguardare le leggi stesse anche per parti separate (nell'esempio da ultimo fatto, le impugnazioni ed i relativi giudizi davanti alla Corte).

Tuttavia, facendo qui applicazione di un'indicazione data dalla giurisprudenza costituzionale sul terreno dei ricorsi contro le leggi in via principale, l'ipotesi del rinvio parziale accompagnato dalla contestuale promulgazione (e pubblicazione) della parte restante del testo legislativo

dovrebbe essere seccamente scartata (la vicenda delle promulgazioni parziali delle leggi siciliane *docet*).

Si danno, per vero, altre esperienze della giustizia costituzionale che, ad una prima (ma erronea) impressione, parrebbero essere di segno opposto. Penso, ad es., ai giudizi sempre sui ricorsi suddetti dati “a rate” – come sono stati efficacemente chiamati –, vale a dire risolti in tempi diversi. Solo che un conto è il modo cui le leggi entrano in vigore ed un altro quello con cui esse sono giudicate e, se del caso, possono perdere efficacia. Non si dimentichi, d’altro canto, che un ricorso unitario ma internamente articolato o, diciamo pure, “disomogeneo” può essere considerato come una sommatoria di ricorsi plurimi ad oggetto specifico (“omogeneo”, appunto), come tali suscettibili di essere valutati *singulatim*, per quanto la tecnica decisoria escogitata dalla Corte all’indomani della riforma del Titolo V, oltre a forzare la volontà (... *unitaria*) del ricorrente, appare gravida di implicazioni a largo raggio, sulle quali nondimeno non è ora possibile intrattenersi.

Come che sia di ciò, i giudizi sulle leggi e le stesse esperienze della normazione nel tempo dimostrano in modo incontestabile che quello della “omogeneità” è requisito tutt’al più valevole solo per la nascita delle leggi, non pure per le loro successive vicende; d’altro canto, piaccia o no, né la Corte né il legislatore si sono, come si sa, trattenuti dall’esercitare le funzioni loro spettanti sol perché l’effetto derivante da siffatto esercizio avrebbe potuto essere (o potrebbe un domani essere) la “*disomogeneità*”... *sopravvenuta* delle leggi.

In disparte ogni considerazione che dovesse darsi di esperienze qui non specificamente interessanti e tornando al riferimento sopra fatto alla giurisprudenza in tema di promulgazioni parziali, si dà una buona ragione a sostegno della soluzione fatta propria dalla Corte, che merita, a mia opinione, di essere tenuta presente anche con riguardo alla questione di cui siamo oggi chiamati a discutere e che fa capo – come si sa – al carattere essenzialmente, inscindibilmente, unitario delle leggi, alla irriducibile vocazione cioè delle loro disposizioni a fare “sistema”, di modo che l’autore delle stesse solo dalla loro *compiuta* e *simultanea* considerazione può correttamente determinarsi in un senso o nell’altro. Un carattere che, ovviamente, non cessa di essere tale per il fatto che usualmente le leggi sono quindi emendate in singole ovvero anche in più disposizioni, e non necessariamente ogni volta rifatte per intero: in ogni caso, infatti, la disposizione emendativa si presta ad essere riguardata per il modo con cui fa “sistema” con le disposizioni previgenti, rimanendo così astrattamente salvo il carattere suddetto.

Questa stessa è, poi, la ragione per cui, in presenza di impugnazioni di leggi in via preventiva (così ora, com’è noto, per gli statuti delle Regioni di diritto comune) che siano quindi (in tutto o in parte) accolte dal giudice costituzionale, è sollecitato il riesame del testo legislativo da parte dell’organo che lo ha varato al fine dell’adozione di eventuali misure “conseguenziali”, un riesame non circoscritto alle *sole* disposizioni oggetto del sindacato della Corte ma obbligato ad estendersi all’*intero* atto.

Potrebbe dirsi che la soluzione ormai invalsa sul terreno delle esperienze della giustizia costituzionale non necessariamente sia da considerare valevole anche per il controllo esercitato dal Presidente della Repubblica, a motivo della diversa, complessiva connotazione delle esperienze ora poste a raffronto. La circostanza per cui il controllo presidenziale è (o *può* essere) anche “politico”, sia pure riferito – secondo un’accreditata proposta ricostruttiva – al (non meglio precisato) “merito costituzionale”, a differenza del controllo solo “giuridico” esercitato dalla Corte, non appare però al riguardo risolutiva; e ciò, pure a prescindere dal carattere teoricamente approssimativo di questa usuale raffigurazione dell’attività svolta dai due organi supremi di garanzia, specie per ciò che concerne il *mix* di politica e giurisdizione che – secondo opinione corrente – connota l’operato della Consulta.

La stessa valutazione che l’organo colpito dalla “censura” presidenziale è chiamato ad effettuare, ancora di più “politica” – se così può dirsi – rispetto a quella dell’organo rinviante, è ugualmente, naturalmente, ambientata in una dimensione “sistemica”. Diversi, insomma, le prospettive, i modi di esercitare il controllo, se del caso il parametro, ma non diversa la ragione che giustifica (ed anzi impone) la considerazione unitaria degli atti sottoposti al controllo stesso.

Qui, tuttavia, si riscontra una contraddizione ad oggi non sanata in seno alle esperienze correnti della produzione giuridica, sulla quale è opportuno fermare nuovamente l’attenzione, pur nello spazio ridotto disponibile per questa riflessione. Come si accennava poc’anzi, il carattere sistematico, di cui si viene dicendo, presuppone, *naturalmente* e *necessariamente*, la omogeneità delle disposizioni legislative: aggiungo, non solo *inter se* ma anche rispetto a leggi previgenti, non avendo alcun senso che essa possa non valere nei rapporti tra la legge in formazione e legge anteriore dalla stessa eventualmente innovata (si immagini, ad es., il caso, palesemente irragionevole, di una legge contenente provvidenze per gli operatori agricoli che sia modificata da una legge che preveda l’aumento della pensione per gli insegnanti delle scuole secondarie).

Non intendo ora riprendere da cima a fondo la questione della omogeneità delle leggi, su cui peraltro – come si sa – si è avuta una pioggia di scritti, che nondimeno non è riuscita ad oggi ad allontanare la confusione in materia esistente (piuttosto, l’ha, forse, ulteriormente accresciuta...). Mi limito solo a segnalare quelle che ai miei occhi seguitano ad essere delle vere e proprie stranezze.

La prima è data dal carattere obbligatoriamente “omogeneo” dei decreti-legge e non pure, a quanto pare, delle leggi in genere, neppure delle leggi di conversione, alle quali è, sì, impedito di “sanare” i decreti non poggianti sui presupposti fattuali giustificativi della loro adozione, persino laddove ciò dovesse aver luogo a mezzo di emendamenti volti a ripristinare una “omogeneità” originariamente carente, ma non è affatto precluso di aggiungere o togliere norme a piacimento, pur se col costo di quella “*disomogeneità*”... *sopravvenuta*, di cui un momento fa si diceva, ma anche – perché no? – di una *sopravvenuta*... “*omogeneità*”, malgrado la funzione propria delle leggi stesse quali atti di “conversione” (una funzione

che parrebbe piuttosto richiedere la naturale contrazione dell'area entro cui la disciplina legislativa può liberamente esprimere la propria *vis* innovativa o, addirittura, secondo una tesi particolarmente rigorosa, che parrebbe astringere il legislatore alla opzione secca tra il “prendere” e il “lasciare” l'atto governativo d'urgenza).

Quest'ultimo rilievo torna prezioso ai nostri fini; e potrebbe essere addotto a sostegno dell'idea dei rinvii parziali *specificamente ed esclusivamente* motivati con lo scopo di rendere edotto l'autore dell'atto rinviato circa il carattere internamente “disomogeneo” di quest'ultimo. In altri termini, si potrebbe far luogo alla promulgazione della legge nelle parti caratterizzate da “omogeneità” e rimandare indietro le sole disposizioni “eccentriche” (sia rispetto al titolo che – e soprattutto – al testo normativo nel suo insieme).

Solo che rimane indisponibile – perlomeno a stare all'indirizzo giurisprudenziale in tema di promulgazioni parziali – il bisogno che l'atto legislativo sia *sempre* valutato dal suo autore nella sua interezza. Vale, insomma, la presunzione, che non ammette la prova contraria, della unitarietà-sistematicità delle leggi, oggetto di volizione necessariamente espressa in un solo momento (sta, peraltro, in ciò la ragione per cui le leggi, dopo esser state approvate articolo per articolo, sono soggette a voto finale ed unitario).

La seconda stranezza è data dall'uso a fisarmonica (o, diciamo pure, non... *sistematico*) del carattere della “omogeneità”: un uso estremamente avaro, praticamente inconsistente, sul terreno dell'avvicendamento delle leggi nel tempo e invece, sulla carta, stringente per ciò che attiene alle vicende referendarie (come si sa, qui pure si è assistito a non lievi oscillazioni ed anche a qualche sbandamento assai grave della giurisprudenza, nondimeno pur sempre accompagnati da ferme dichiarazioni di principio circa l'indisponibilità del carattere stesso da parte dei promotori di iniziative referendarie).

Va tuttavia avvertito che l'omogeneità del quesito (o, meglio, del suo oggetto) non sembra rispondere allo scopo di preservare la “sistematicità” delle leggi ma unicamente – come si sa – all'esigenza di salvaguardare la libera formazione della volontà dei partecipi alla prova referendaria. Solo che la “sistematicità” resta pur sempre sullo sfondo e nulla ovviamente esclude che proprio essa possa risultare determinante al fine della espressione del voto, l'elettore valutando sia ciò che il singolo disposto preso di mira dal referendum stabilisce (se gradito ovvero sgradito) e sia pure l'insieme normativo nel quale esso s'inscrive, interrogandosi dunque a riguardo della c.d. normativa di risulta *anche* (se del caso) per l'aspetto della sua “sistematicità”. Ed è allora da chiedersi come mai sia possibile che quest'ultima costituisca un valore bisognoso di essere integralmente protetto in un campo di esperienza, mentre possa essere in minor misura salvaguardato in altri campi o, addirittura, a conti fatti, abbandonato al proprio destino, alla buona volontà e sensibilità degli artefici di decisioni politico-normative.

In aggiunta a quanto si è venuti dicendo, va considerato che rimettere all'insindacabile, seppur prudente, apprezzamento del Capo dello

Stato la decisione circa la opportunità di promulgare una legge nelle parti non oggetto del rinvio equivale, nei fatti, a far crescere (forse, invero, in modo insopportabile) il “tasso” di politicità intrinseca all’apprezzamento stesso. La qual cosa, specie nella presente congiuntura segnata da un sistema politico attraversato da gravi ed irrisolte contraddizioni e tuttora alla affannosa ricerca di una sua complessiva identità e stabilità, può rivelarsi non conveniente, rischiando di attrarre ulteriormente, a forza, nell’agone politico il Presidente e di esporne gli atti e i comportamenti in genere a strumentalizzazioni di parte. Non si tratterà – come, con una certa esagerazione, invece ritiene C. Fusaro – di fare del Presidente una sorta di “colegislatore di ultima istanza”; è, però, innegabile una marcata sottolineatura della politicità del ruolo dallo stesso giocato in siffatte vicende.

Rimane, da ultimo, la questione sopra lasciata in sospeso circa la possibilità di “sanare” eventuali vizi legati alla previsione del rinvio parziale per il tramite del ricorso alle forme stabilite nell’art. 138.

In astratto, dovrebbe distinguersi la *liceità* dalla *opportunità* dall’operazione in cantiere; solo che, convergendo esse – a me pare – verso i medesimi esiti, il discorso può dunque restare unitario.

Se la “sistematicità” delle leggi, nel senso sopra detto, è un valore, è assai dubbio che essa possa rientrare nella disponibilità della revisione costituzionale. O può, forse, ammettersi che ciò che è, in sé e per sé, irragionevole sia tale solo per le leggi ordinarie e non pure per quelle costituzionali? Semmai, direi, è proprio all’inverso, le fonti apicali dell’ordinamento dovendo esse per prime scrupolosamente conformarsi al canone della ragionevolezza, come pure ad altri canoni coessenziali alla normazione (che poi, a ben vedere, esprimono anch’essi, con diverso linguaggio, movenze unitarie del principio di ragionevolezza, nelle sue multiformi manifestazioni: così, ad es., per la chiarezza di dettato e la coerenza interna a quest’ultimo).

Di qui, la evidente inopportunità di far luogo ad un’innovazione, quale quella ora discussa, quand’anche dovesse considerarsene consentita la introduzione, sia pure con le sole forme della legislazione costituzionale.

Tutto quanto s’è detto fin qui potrebbe essere fatto oggetto di una critica radicale, ove si reputi non viziata da irragionevolezza la formazione *in progress* di un atto essenzialmente unitario, considerandosi dunque la unitarietà-sistematicità uno *scopo* (e non già un *dato*), suscettibile di essere raggiunto in più tempi, ovvero ove si reputi la unitarietà stessa una condizione o una proprietà non necessaria delle leggi e degli atti normativi in genere. Solo che, per quanto un siffatto orientamento teorico possa apparire meritevole di attenzione (e non già, in forza di una aprioristica avversione, rigettato), esso risulta – come si diceva all’inizio di questa riflessione – comunque non avvalorato dalla giurisprudenza. Immaginare allora che possa prendere corpo una revisione della Carta che si supponga essere frontalmente contrastante, nei suoi principi ispiratori, con l’indirizzo fatto proprio dalla Consulta, in merito ad una proprietà qualificante delle leggi, l’unitarietà, appare poco verosimile. Poco verosimile è altresì – lo dico a scampo di ogni possibile fraintendimento del

mio pensiero – che la Corte si determini ad annullare una disciplina di forma (e forza) costituzionale di segno opposto a precedenti decisioni della Corte stessa o, come che sia, rispetto a queste di assai dubbia compatibilità. Non che – sia chiaro – non sia già avvenuto che norme costituzionali cadano sotto i colpi della scure della Corte e che ciò non possa dunque ulteriormente ripetersi. Tra l'altro, ove la Corte voglia far salva la novità legislativa di cui oggi discutiamo, potrebbe anche ragionare nel senso che l'unitarietà delle leggi non risponda ad un principio fondamentale dell'ordinamento, come tale idoneo a porsi a limite degli stessi atti costituzionali (per quanto, però, per le ragioni sopra dette, questa tesi mi parrebbe assai difficile da argomentare). Sta di fatto che l'ipotesi della contrapposizione del giudice al legislatore costituzionale, prospettabile in astratto, è nondimeno di remota realizzazione, com'è peraltro giusto che sia.

All'atto pratico, il vantaggio offerto dal ricorso alla forma costituzionale è proprio quello di innalzare uno scudo protettivo, seppur non invalicabile, a beneficio della novità in parola; uno scudo certamente più efficace di quello eventualmente apprestato da legge comune a mera finalità di “esplicitazione-attuazione” di un dettato costituzionale laconico ed aperto a plurimi esiti interpretativi. Tanto più – può aggiungersi – se si considera che il perdurante silenzio al riguardo tenuto dal legislatore, costituzionale od ordinario che sia, di certo non incoraggia il Presidente ad avventurarsi lungo un sentiero impervio, inaugurando una originale soluzione interpretativa che potrebbe non riscuotere i favori né della Corte costituzionale né, forse, delle stesse assemblee legislative.

Un'ultima considerazione.

Non si dubita che nuove leggi si facciano per far fronte a nuovi interessi ovvero per far fronte in modi nuovi ad interessi non ancora in tutto appagati. Qui, però, è dichiarato l'intento che ha mosso i presentatori del progetto sopra richiamato, apprestato sull'onda dell'emozione suscitata dagli emendamenti avanzati al c.d. decreto-sicurezza. Il timore è, allora, che ad un provvedimento (pure indubbiamente dotato di generale valenza ma) che potrebbe esser stato pensato per risolvere problemi personali del Presidente del Consiglio si replichi con una legge costituzionale essa pure *in nuce* motivata in relazione ai problemi suddetti. Ovviamente, non si sta ora a discutere del carattere generale degli effetti discendenti dall'iniziativa in parola, ove riuscisse ad andare in porto. Preoccupa, tuttavia, non poco l'uso “congiunturale” dello strumento costituzionale, che sembrava dovesse appartenere ad un recente passato ormai bell'e sepolto.

Forse, non sarebbe male che chi s'attiva in vista della nascita di nuove leggi costituzionali, *quale che ne sia il senso*, si mostri avvertito del fatto che le leggi stesse devono volgere lo sguardo oltre la contingenza che ne determina l'adozione, dotandosi, conformemente alla loro natura e funzione, del respiro profondo che è proprio di ciò che va oltre la contingenza stessa, apprestando soluzioni sorrette dai più larghi, convinti, consensi e idonee a durare quanto più possibile a lungo nel tempo.