

La Corte e il *drafting* processuale

(nota sent. n. 201 del 2003)

di Antonio Ruggeri

E così la Corte si è finalmente decisa a fare essa stessa... *drafting*: un *drafting* - si potrebbe dire - processuale, dagli imprevedibili (o, meglio, non in tutto prevedibili) effetti tanto sul piano del riassetto degli istituti della giustizia costituzionale quanto su quello del riordino del sistema delle fonti. Proprio su quest'ultimo, anzi, l'"invenzione" cui si è ora fatto luogo (con sent. n. 201 del 2003, red. Zagrebelsky), ad un tempo coraggiosa (o ardita?) e indubbiamente fantasiosa, promette di esser gravida di implicazioni, fino a che punto non è nondimeno possibile ancora oggi stabilire. Una cosa è tuttavia certa: che la Corte ritiene pianamente fattibile la separazione dei contenuti dall'atto che li possiede ed esprime: di necessità, così facendo, separando o, meglio, facendosi moltiplicare anche gli effetti in rapporto all'atto stesso. La Corte ci dice che il ricorso, "uno nella forma, è plurimo nel contenuto"; e che, perciò, nulla osta alla divisione interna dei contenuti stessi, ovverosia dei *ricorsi*, nelle abili mani del mago costituzionale divenuti più d'uno: pronunziandosi oggi su una delle questioni incorporate nello stesso atto di ricorso e rimandando a domani (si spera, entro un tempo ragionevole...) per le rimanenti.

È da chiedersi se una scissione siffatta sia consentita e, ancora prima, perché sia fatta proprio oggi; infine, dove può portare.

Sotto il profilo giuridico-formale, forse l'operazione è fattibile, per quanto, se non altro in considerazione del fatto che va contro la regola (o la regolarità) fin qui invalsa, parrebbe opportuno che la Corte motivi di volta in volta le ragioni che la inducono a non pronunziarsi sull'intero ricorso. Fuor di dubbio che l'operazione stessa non possa, naturalmente, aversi nei giudizi in via incidentale, proprio per la ferita mortale che ne verrebbe inferta all'incidentalità (un processo non può riprendere solo... *a metà*); in tali giudizi, peraltro, è assai remota l'ipotesi di una simultanea prospettazione di questioni plurime o internamente complesse, aventi ad oggetto disposizioni eterogenee, se non altro per il fatto che esse, almeno in parte, si porrebbero come premature ovvero tardive. Nei giudizi in via principale, invece, proprio a causa del loro carattere successivo, parrebbe non esservi alcuna difficoltà. È vero che, in tal modo, la Corte finisce col tenere sulla corda sia il ricorrente che l'ente autore dell'atto impugnato, con non pochi inconvenienti di ordine politico-istituzionale. Fino a quando, infatti, la partita non si chiude definitivamente, l'autore dell'atto, solo in parte giudicato, non può far luogo alle ulteriori, conseguenti determinazioni, tanto sul piano normativo (ad es., dando il via all'adozione di regolamenti) quanto sul piano dell'amministrazione. Non si tratta - come si sa - di un impedimento legale, dal momento che l'atto stesso è astrattamente efficace, ma di un ostacolo materiale o istituzionale di non poco conto, certamente sì. Ed è altresì vero che lo stato di perdurante incertezza produce comunque un danno alla pratica giuridica, per i destinatari dell'atto come pure per gli operatori. E, tuttavia, la considerazione di siffatti inconvenienti non è ad ogni modo decisiva in senso avverso allo "stile" di giudizio ora inaugurato dalla Consulta. D'altronde, non è forse vero che le leggi in attesa di giudizio sono fonte, per ciò stesso, di esitazioni ed incertezze, sia per chi le fa che per chi è chiamato ad applicarle? In fondo, il ragionamento fatto dalla Corte non fa - parrebbe - una grinza: che ragione c'è di distinguere tra un unico, internamente articolato ricorso ed una pluralità o una sommatoria di ricorsi dai medesimi contenuti?

Forse, però, la Corte non ha riflettuto fino in fondo dove può portare l'iniziativa oggi adottata. Ad es., d'ora innanzi perché mai il Governo dovrebbe attaccare con un *unico* atto una legge regionale che in molte e diverse sue disposizioni merita di essere portata davanti alla Corte? Se il criterio al quale la Corte mostra adesso di volersi ispirare è quello della omogeneità del giudizio, viene da pensare che il Governo attaccherà la legge con tanti atti di ricorso quante sono le disposizioni sospette d'incostituzionalità (e lo stesso, naturalmente, potrà fare la Regione nei riguardi delle leggi statali). L'economia, certo, non ci guadagna...

Ci si intenda. La Corte non dichiara per vero di sentirsi vincolata a seguire in modo stretto il criterio suddetto; fa piuttosto capire che, laddove lo riterrà opportuno, potrà attenersi, ma senza un vincolo stretto in tal senso. In ogni caso, il timore che siffatta pratica possa alimentare una produzione a pioggia di ricorsi, ovviamente, rimane. D'altro canto, ogni volta che la Corte si è dotata di nuovi strumenti decisori ovvero ha affinato quelli già esistenti, i contraccolpi - come si sa - non sono mancati. Si tratta, allora, di vedere se il gioco vale la candela.

Il vero è che la Corte sembra aver qui avuto di mira un obiettivo che va ben oltre il momento e le modalità dell'impugnazione, non potendo né impedire i ricorsi-*omnibus* né, all'opposto, la loro frantumazione, che anzi - come dicevo - è verosimilmente incoraggiata proprio dalla tecnica ora dalla Corte inventata. Piuttosto, l'intento sembra voler andare ancora più a fondo, il *drafting* processuale convertendosi in un *drafting* normativo ad oggi atteso e però largamente mancato.

Tenendo appesa la legge impugnata e solo in parte sciolta dal dubbio di costituzionalità che l'affligge, la Corte lascia intendere al legislatore, sia statale che regionale, che l'unico modo per liberarsi dal laccio dell'incertezza, obbligando la Corte stessa a chiudere la partita *uno actu*, è quello di far finalmente luogo a leggi omogenee per la materia trattata e per il modo della sua regolazione. Un fine, indubbiamente, encomiabile ma che può esso pure portare ad un'incontenibile moltiplicazione delle leggi: quella "bufera legislativa" che proprio il redattore della decisione qui annotata ha, pochi giorni addietro (in un intervento svolto alle Camere), incisivamente rilevato essere una delle piaghe delle esperienze di normazione del tempo presente potrebbe risultare - diversamente da ciò che l'espressione propriamente significa - non già un fatto passeggero ed occasionale bensì uno stato patologico permanente dell'ordinamento, uno di quegli stati, insomma, sia pure involontariamente alimentato proprio dalle cure prestate dal medico costituzionale.

Vista poi da altra angolazione, l'iniziativa di oggi sembra orientata verso un duplice obiettivo, il primo dei quali per la verità solo dubitativamente prospettabile, il secondo con sufficiente sicurezza. Potrebbe, infatti, essere legata alla particolare congiuntura secondo cui non soltanto disomogenee erano, nel caso specificamente trattato, le disposizioni oggetto di ricorso ma ancora di più disomogenee erano le cause poste a base del ricorso stesso. E non sentendosi ancora pronta la Corte ad impegnarsi sulla cruciale questione dei vizi delle leggi regionali rilevabili dal Governo dopo la riforma del titolo V, ha ben pensato di fermarsi per l'intanto al punto in cui era in gioco una questione di competenza. Su ciò, ad ogni modo, non insisto oltre, sia perché quella ora affacciata è una mera supposizione che attende ben altri riscontri a proprio conforto e sia perché la tattica ora seguita - ammesso che ad essa davvero si sia inteso far luogo - avrebbe, comunque, vita breve.

Il secondo obiettivo mi parrebbe, invece, innegabile. Davanti ad una produzione normativa (specie ad opera delle Regioni) che promette di venire alla luce a ritmi incalzanti e con un contenzioso che, quanto meno in questa fase iniziale di assestamento della riforma del titolo V, è cresciuto vistosamente, la Corte si difende come può; e promette di riunire in grappoli le questioni simili *quoad obiectum*, pur se col costo di tagliare "trasversalmente" gli atti di ricorso che le pongono.

Non tutti i mali, ad ogni modo, vengono per nuocere. Ed è doveroso avvertire che proprio grazie all'indirizzo di politica processuale ora avviato potrebbe, almeno in parte, contrarsi il margine di approssimazione (o, diciamo pure, di improvvisazione) con cui la Corte ha finora fatto luogo alla riunione delle cause per identità o analogia di oggetto. Di ciò, non è ora il caso di dire qui, mentre rimando per un chiaro quadro di quanto è stato su questo piano fatto (e di come è stato fatto...) al corposo studio di recente portato a termine da E. Bindi e, prima ancora, ai contributi di C. Salazar (e di altri). Non v'è dubbio che, *in astratto*, riunire assieme ricorsi considerati (fino ad ieri...) inscindibili può rivelarsi maggiormente forzato di quanto invece non sia riunire parti oggettivamente omogenee dei ricorsi stessi. *In astratto*, si diceva; perché in concreto, poi, la scomposizione/ricomposizione dei ricorsi naturalmente si accompagna a selezioni marcatamente espressive di manipolazioni difficilmente controllabili.

Al di là di questi e di altri, non secondari riflessi di ordine istituzionale che possono aversi a seguito della nuova tecnica decisoria e scavando ancora più a fondo sul suo senso complessivo, il dato maggiormente interessante sul piano teorico mi parrebbe essere quello, dietro accennato, relativo alla separazione, sia cronologica che oggettiva, degli effetti producibili dal medesimo atto.

Quest'ultimo - insegna oggi la Corte - perde sempre di più significato e non poco, perciò, s'incrina l'antica (ma tuttora solida e largamente diffusa) credenza che vede atto ed effetto come un tutt'uno inscindibile, all'unicità dell'uno corrispondendo la simultanea produzione di effetti parimenti unici, al punto che movendo dall'osservazione di questi ultimi, nei quali l'atto fedelmente si rispecchia ed esprime, si può avere piena ed immediata conoscenza dei tratti strutturali, identificativi della fonte da cui gli effetti stessi promanano. D'ora innanzi, invece non sarà (o, meglio, *potrà* non essere) più così. La formazione del giudizio *in progress*, allo stesso tempo, separa contenuti ed effetti dell'atto di ricorso e, di riflesso ma necessariamente, contenuti ed effetti dell'atto legislativo impugnato: liberato dal cappio dell'impugnazione per una parte, trattenuto per un'altra. È bensì vero che, col giudizio di tipo successivo, le leggi portate davanti alla Corte ugualmente iniziano a dispiegare subito effetti in ogni loro parte. E, tuttavia, non è chi non veda come questo sia un modo evidentemente formalistico e largamente artificioso di vedere le cose, come sanno giudici ed

operatori in genere che, il più delle volte, si fermano in attesa del verdetto della Corte, così come in genere si fermano davanti a tutto ciò che è, per sua natura, precario (quanti sono, ad es., i decreti-legge non applicati da giudici ed amministratori o cittadini prima della conclusione della vicenda parlamentare?).

Di una sola cosa, ad ogni modo, mi sento sicuro davanti alla nuova prassi che - lo confesso - mi ha non poco disorientato e lasciato perplesso: che essa, oltre a dare una spinta non poco vigorosa all'ulteriore incremento sia della produzione legislativa che dei ricorsi contro di essa (di cui, per vero, non si avverte proprio il bisogno...), fa ancora di più scadere di significato le forme e porta, di converso, a far emergere e a dotare di autonoma rilevanza la sostanza degli atti, per il modo con cui essa si presenta per struttura ed effetti. Da questo punto di vista, il compito che la Corte ha assegnato a se stessa (di far luogo ad accurate selezioni interne agli atti) si fa non poco impegnativo e - temo - espressivo di un "tasso" di creatività ulteriormente accresciuto.

Di ciò che, nel bene come nel male, da tutto questo possiamo attenderci per il futuro sarebbe bene aver consapevolezza.

Forum di Quaderni Costituzionali