

VITTORIO CORRADINI

Rilevanza costituzionale della qualità della normazione

Elaborato conclusivo per il Corso di perfezionamento su *La qualità della normazione e, in particolare, la formazione e la valutazione delle leggi* (Università degli Studi di Firenze, 2008)

1. Premessa: utilità di un'indagine sul fondamento giuridico della qualità della normazione

Uno dei problemi più rilevanti nella tematica della qualità della normazione consiste nella effettività dei canoni elaborati per attuarla. In altre parole, una volta individuate le regole da seguire per progettare e confezionare un prodotto normativo di buon livello, si pone la necessità di fare in modo che tali regole siano effettivamente applicate del legislatore.

L'individuazione, in capo al legislatore, di un vincolo giuridico alla cura della qualità normativa può dare notevole impulso all'effettiva osservanza delle regole di qualità.

In questo lavoro la questione sarà analizzata particolarmente dal punto di vista della legislazione ordinaria, nella consapevolezza che tale prospettiva, pur rappresentandone una parte ampia e significativa, non esaurisce il problema, data la pluralità delle fonti abilitate a porre norme giuridiche nel nostro ordinamento.

Ebbene, l'esistenza di un eventuale vincolo giuridico al rispetto della qualità normativa dovrebbe ovviamente trovare fondamento in una norma. Questa norma, per poter efficacemente vincolare il legislatore ordinario, dovrebbe essere di rango costituzionale: sembra da escludere che il legislatore ordinario possa essere efficacemente vincolato da regole contenute (a) in atti di rango legislativo o (b) in regolamenti interni dell'organo

legislatore. Infatti:

- (a) l'atto di rango legislativo che prescrivesse canoni di buona redazione e progettazione legislativa potrebbe essere disatteso dal legislatore futuro con un successivo atto di pari grado¹; anche se si considerasse tale eventualità come una vera e propria violazione (e non una deroga) della precedente legge recante i canoni di qualità normativa, tale violazione rimarrebbe in effetti priva di qualsivoglia sanzione giuridica (in particolare, non potrebbe darsi luogo a sindacato di costituzionalità, perché a essere violata sarebbe una legge ordinaria, di per sé inidonea a costituire parametro di giudizio in tale sede);
- (b) le leggi, che violino norme di regolamenti interni dell'organo legislatore, attuative di norme costituzionali, potrebbero essere considerate illegittime per violazione di norma interposta; ma la costante giurisprudenza costituzionale sul punto è contraria², sicché il legislatore rimane libero di non osservare i propri regolamenti interni.

E' necessario, pertanto, verificare se a livello costituzionale siano ravvisabili norme idonee a fondare un vincolo di qualità normativa.

Va subito osservato che in Costituzione non vi sono disposizioni riferite *esplicitamente* alla qualità della legislazione (eccetto, forse, la controversa e inattuata XVI disp. trans. e fin.³). Ciononostante, è possibile tentare di individuare qualche norma *implicita* in tal senso, partendo dalle disposizioni date.

¹ V., ad es., AA. VV., *Forum. La tecnica della legislazione*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2000, 229 ss., in particolare gli interventi di G.U. Rescigno (243 ss.) e R. Pagano (249 ss.) sul Quesito n. 4 (vincoli legislativi al legislatore).

² Fin dalla sentenza n. 9/1959, la Corte esclude che i regolamenti parlamentari valgano come parametri nel giudizio di costituzionalità delle leggi.

³ Tale norma, che assegna al legislatore un compito di revisione e coordinamento normativo, è limitata, quanto all'oggetto, alle «precedenti leggi costituzionali» (espressione peraltro estremamente discussa) e, quanto all'efficacia nel tempo, al periodo di un anno dalla data di entrata in vigore della Costituzione. Sulle questioni sollevate dalla disposizione e sul suo significato politico si veda R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, vol. III, 2806 ss.

2. Fondamenti costituzionali della qualità della normazione

Si ritiene opportuno, in questo lavoro, non svolgere un'indagine che pure potrebbe rivelarsi proficua: quella relativa all'esistenza e alla portata di un principio noto come certezza del diritto.

Per certezza del diritto può intendersi «sufficiente grado di uniformità del trattamento giuridico delle medesime fattispecie all'interno dello stesso ordinamento giuridico»⁴, tale da rendere possibile la «prevedibilità delle decisioni che saranno adottate dagli organi dell'applicazione»⁵. Si può affermare, inoltre, che la chiarezza delle leggi è un requisito necessario (anche se non sufficiente) al perseguimento della certezza del diritto⁶.

Pertanto, se la certezza del diritto fosse un principio giuridico (dunque, una norma), e se tale principio fosse di rango costituzionale, allora sarebbe possibile pretendere dal legislatore l'osservanza di regole di qualità, tali da realizzare un minimo di chiarezza normativa, a sua volta funzionale alla certezza del diritto.

Senonché, la forte problematicità del concetto di certezza del diritto, riguardo specialmente alla sua natura di norma giuridica e al suo possibile significato prescrittivo, sconsiglia di affrontare in questa sede tale aspetto della questione⁷.

Appare invece più proficuo attenersi all'indagine di principi costituzionali la cui esistenza e il cui significato siano più pacifici e condivisi.

Vi sono infatti disposizioni, nel dettato costituzionale, cui sembra possibile agganciare il giudizio di costituzionalità delle leggi per quanto riguarda la loro qualità. Si cercherà di individuare un catalogo (certamente non esaustivo) di tali disposizioni, anche prendendo in esame la dottrina e la giurisprudenza costituzionale che si siano eventualmente espresse sulla questione.

Articolazione ordinata del testo legislativo

L'articolo 71, comma II, della Costituzione dispone la redazione in articoli come

⁴ G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parlam.*, 1997, 1066.

⁵ R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Reg.*, 1986, 1094.

⁶ R. GUASTINI, *La certezza del diritto*, cit., 1095; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 1997, 129.

⁷ Fortemente scettico appare, ad esempio, R. GUASTINI, *La certezza del diritto*, cit., 1098 ss. Sul punto, M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 131 ss., constata che la certezza del diritto, anche se dovesse considerarsi estranea al novero dei principi costituzionali (anche perché non prescrittiva di alcun comportamento), comunque rientrerebbe fra le «regole di funzionamento preliminari ed essenziali alla formazione del fenomeno giuridico», non create – quindi – dal diritto, ma costituenti parte del suo statuto ontologico. Ci si potrebbe chiedere, in tal caso, se la Corte costituzionale possa sanzionare una legge che contrasti con tali prerequisites essenziali, tra i quali – appunto – quello di certezza del diritto.

presupposto della presentazione di un progetto di legge (anche se, sembrerebbe, solo per l'iniziativa popolare); l'articolo 72, comma I, dispone che l'approvazione della legge avvenga dapprima articolo per articolo e poi con votazione finale.

La Costituzione prescrive, quindi, una composizione ordinata della proposta di legge e un ordinato formarsi della decisione articolo per articolo. Potrebbe ravvisarsi, perciò, una norma costituzionale che prescrive l'articolazione ordinata del testo legislativo in unità conseguenti e contenutisticamente omogenee⁸.

Sul punto, ha avuto modo di pronunciarsi il Presidente della Repubblica con il messaggio del 16 dicembre 2004 di rinvio alle Camere della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario⁹.

Va osservato, per inciso, che le due disposizioni in questione hanno un'efficacia piuttosto limitata, perchè non definiscono il significato del termine «articolo», autorizzando così la prassi di leggi composte da pochi articoli a loro volta formati da commi innumerevoli ed eterogenei¹⁰.

Principio di legalità e riserva di legge

In generale si può osservare che, in tutti i casi in cui una disposizione costituzionale prevede una riserva di legge, sia essa assoluta o relativa, tale disposizione può considerarsi violata se la legge non è sufficientemente precisa.

La riserva di legge ha infatti lo scopo di riservare al Parlamento la disciplina di un determinato aspetto della vita sociale; ogniqualvolta la legge non sia sufficientemente precisa, significa che il Parlamento non ha saputo (o voluto) effettuare quelle scelte e le ha (di fatto) delegate ad altri poteri (il giudiziario o l'esecutivo); ciò significa pertanto che il Parlamento non ha osservato la divisione di competenze operata dalla Costituzione (c.d. principio di separazione dei poteri).

⁸ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 123-124.

⁹ Documenti parlamentari, XIV Legislatura, Doc. I, n. 6. In tale messaggio, il Presidente, accanto a rilievi che si incentrano su quattro punti di incostituzionalità dei contenuti della legge, aggiunge infine, quasi incidentalmente, una postilla relativa alla qualità formale dell'atto. Tale postilla: (a) rileva «quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo»; (b) richiama «l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'art. 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata "articolo per articolo e con votazione finale"». Per un commento su tale atto presidenziale si veda L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 7 gennaio 2005.

¹⁰ È stato osservato, peraltro, che il significato del termine «articolo» potrebbe ricavarsi dalla *ratio* dalle diverse disposizioni, non solo costituzionali, in cui il termine compare (v. ancora L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica*, cit.).

Riferimenti testuali si ritrovano agli articoli 97 e 101 della Costituzione. Essi prescrivono il principio di legalità nell'operare delle pubbliche amministrazioni e, rispettivamente, dei giudici: se la scarsa qualità legislativa si traduce nella incertezza sul contenuto delle prescrizioni, ciò comporta una indebita delega di poteri dal legislativo all'esecutivo o al giudiziario¹¹, con violazione dei principi di separazione dei poteri e di primazia del legislativo sull'esecutivo e sul giudiziario.

A tali conclusioni dovrebbe anche portare il combinato disposto degli artt. 1 e 70: il principio democratico, che nel nostro ordinamento si inverte nel principio di rappresentanza parlamentare, e la conseguente titolarità del potere legislativo in capo al Parlamento, escludono la legittimità di una delega in bianco di poteri riservati al Parlamento ad organi diversi¹².

Queste osservazioni, valide in linea generale, assumono significati più pregnanti a seconda del particolare tipo di riserva di legge che venga di volta in volta in esame, come nel caso delle prestazioni imposte (articolo 23 della Costituzione)¹³ o in quello, che si vedrà subito, delle fattispecie penali.

Principio di tassatività in materia penale

L'articolo 25, comma II, della Costituzione stabilisce la tassatività, da realizzare con legge, delle fattispecie penali: una legge oscura o imprecisa in materia penale violerebbe tale principio, dal momento che le decisioni riservate alla legge in via generale e astratta, sarebbero prese dal giudice nel caso singolo¹⁴.

Si osservi che la violazione del principio di separazione dei poteri e di primazia del legislativo si traduce, in questo caso, anche nella violazione delle garanzie relative ai diritti fondamentali dei singoli.

Tali considerazioni emergono, a livello giurisprudenziale, per esempio, nelle sentenze della Corte Costituzionale che censurano norme incriminatrici per inadeguata formulazione della fattispecie di reato. Questo è probabilmente il campo nel quale la problematica della buona redazione delle leggi assume la maggiore importanza in quanto interseca il tema della garanzia dei diritti fondamentali e quello dei rapporti fra poteri

¹¹ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 124. Cfr. anche M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2000, n. 12., 2441.

¹² M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 126.

¹³ Con riferimento alle quali, almeno in materia tributaria, si è sentita la necessità di dettare appositi principi di buona legislazione, anche se con norme di rango solo primario (articoli da 1 a 5 della legge n. 212/2000, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»).

¹⁴ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 125.

pubblici, in particolare fra legislativo e giudiziario. Ed è, non a caso, il campo nel quale la giurisprudenza costituzionale si è maggiormente espressa a proposito della qualità dei testi normativi.

Si può ricordare, per prima, la nota sentenza n. 96/1981, che dichiara l'incostituzionalità dell'articolo 603 del codice penale (reato di plagio) in quanto contrastante con l'articolo 25 della Costituzione. In quell'ipotesi, la Corte osservava che «l'esame dettagliato delle varie e contrastanti interpretazioni date all'art. 603 c.p. nella dottrina e nella giurisprudenza mostra chiaramente l'imprecisione e l'indeterminatezza della norma, l'impossibilità di attribuire ad essa un contenuto oggettivo, coerente e razionale e pertanto l'assoluta arbitrarietà della sua concreta applicazione. Giustamente essa è stata paragonata ad una mina vagante nel nostro ordinamento, potendo essere applicata a qualsiasi fatto che implichi dipendenza psichica di un essere umano da un altro essere umano e mancando qualsiasi sicuro parametro per accertarne l'intensità.»

Un altro caso importante si è avuto con la sentenza n. 185/1992. Con essa la Corte provvedeva, mediante la tecnica delle sentenze c.d. sostitutive, a correggere un «errore materiale di redazione» nel testo dell'articolo 25, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, il quale nel formulare una fattispecie incriminatrice faceva erroneamente riferimento alla «autorizzazione prescritta dall'articolo 13» anziché alla «autorizzazione prescritta dall'articolo 15». In tale occasione, la Corte precisava che l'errore di redazione «costituisce per il cittadino una vera e propria insidia, palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale, o, quanto meno, a fuorviarlo.» Ciò evidentemente si traduce in una violazione del principio di determinatezza stabilito dall'articolo 25, comma II, della Costituzione.

In altri casi, la Corte, per non dichiarare l'incostituzionalità della disposizione impugnata (cosa che potrebbe creare pericolosi vuoti normativi), è costretta a darne un'interpretazione non direttamente desumibile dalla disposizione secondo i consueti canoni ermeneutici¹⁵. È quanto si è verificato, ad esempio, con la sentenza n. 312/1996, in materia di protezione dei lavoratori. La sentenza dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 41, comma 1, del decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277. Tale disposizione prevede che «Il datore di lavoro riduce al minimo, in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, i rischi derivanti dall'esposizione al rumore, mediante misure tecniche, organizzative e procedurali concretamente attuabili, privilegiando gli

¹⁵ G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa*, cit., 1039, e M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa*, cit., 2442.

interventi alla fonte». La fattispecie non descrive dunque i comportamenti da tenere o da evitare bensì il risultato da raggiungere. Dunque, osservava la Corte, «ciò che è normalmente oggetto di discrezionalità dell'imprenditore (...) è qui suscettibile di trasformarsi in attività penalmente vincolata, nel suo insieme, al raggiungimento di un fine; con la conseguenza che, per la pluralità dei mezzi il cui impiego viene teleologicamente orientato dalla previsione di una pena e per le pressoché indefinite possibilità di una loro combinazione, finisce con l'essere il giudice penale - e di fatto spesso il suo perito - ad assumere quella discrezionalità». Il solo modo per salvare la disposizione impugnata dal sospetto di incostituzionalità per violazione dell'articolo 25 della Costituzione era, secondo la Corte, quello di leggerlo in modo da ridurre, in sede applicativa, la discrezionalità dell'interprete. Tale lettura consisteva nel ritenere che le misure «concretamente attuabili», di cui parla il legislatore siano «le misure che, nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni, corrispondono ad applicazioni tecnologiche generalmente praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto generalmente acquisiti, sicché penalmente censurata sia soltanto la deviazione dei comportamenti dell'imprenditore dagli standard di sicurezza propri, in concreto e al momento, delle diverse attività produttive».

Ancora, nella sentenza n. 53/1997, in materia di protezione del diritto d'autore, la Corte – censurando per mancanza di perspicuità la disposizione (l'articolo 2, lettera d), della legge n. 146 del 1994, legge comunitaria 1993), che stabilisce i criteri e principi direttivi della delega conferita al Governo in ordine alle sanzioni per le infrazioni alle norme delegate – si limitava a esprimere l'auspicio «che il legislatore, ove conferisca deleghe ampie di questo tipo, adotti, per quanto riguarda il ricorso alla sanzione penale, al cui proposito è opportuno il massimo di chiarezza e di certezza, criteri configurati in modo più preciso».

Principio di colpevolezza

La fondamentale sentenza n. 364/1988, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 5 del codice penale nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile, assegna un ruolo chiave nel proprio ragionamento al principio di colpevolezza (articolo 27 della Costituzione). Osserva la Corte che «se l'obbligo giuridico si distingue dalla "soggezione" perché, a differenza di quest'ultima, richiama la partecipazione volitiva del singolo alla sua realizzazione, far sorgere l'obbligo d'osservanza delle leggi (delle "singole", particolari leggi) penali, in testa ad un determinato soggetto, senza la benché minima possibilità, da parte del soggetto

stesso, di conoscerne il contenuto e subordinare la sua violazione soltanto ai requisiti "subiettivi" attinenti al fatto di reato, equivale da una parte a ridurre notevolmente valore e significato di questi ultimi e, d'altra parte, a strumentalizzare la persona umana a fini di pura deterrenza.» E rileva che «considerando il combinato disposto del primo e terzo comma dell'art. 27 Cost. nel quadro delle fondamentali direttive del sistema costituzionale (...) alla "possibilità di conoscere la norma penale" va, infatti, attribuito un autonomo ruolo nella determinazione dei requisiti subiettivi d'imputazione costituzionalmente richiesti: tale "possibilità" è, infatti, presupposto della rimproverabilità del fatto, inteso quest'ultimo come comprensivo anche degli elementi subiettivi attinenti al fatto di reato.»

Ne discende, pertanto, che il soggetto non possa mai essere chiamato a rispondere per comportamenti realizzati nella inevitabile, e pertanto non colpevole, ignoranza del precetto: è necessario che il soggetto possa conoscere in ogni momento cosa gli è lecito e cosa vietato. La certezza assoluta della legge tuttavia si dimostra assai vicina al mito: la legge va interpretata e compresa, e ciò – riconosce la Corte – non è così semplice. È ben vero che il destinatario della legge penale è titolare di un sistema di doveri d'informazione funzionali alla conoscenza dei precetti penali (articoli 2 e 54 della Costituzione): se tali doveri non sono adempiuti, ciò denota una colpevole trascuratezza. Ma chi invece a tali doveri abbia diligentemente adempiuto non può essere considerato responsabile per l'ignoranza (e la conseguente violazione) di leggi penali se «lo Stato non abbia reso obiettivamente riconoscibili (o "prevedibili")» tali leggi o se «l'ignoranza (...) sia dovuta alla mancata rimozione degli ostacoli di cui al comma 2 dell'articolo 3 della Costituzione».

La sentenza, come è stato notato, possiede una «duplice valenza responsabilizzatrice»: da un lato, ribadisce l'esistenza, in capo ai consociati, di doveri d'informazione sul contenuto della legislazione penale; ma dall'altro riconosce, in capo al legislatore, l'obbligo di formulare in modo conoscibile e comprensibile le norme incriminatrici¹⁶.

Principio di conoscibilità delle leggi

Le osservazioni appena formulate si collegano agevolmente al discorso sulla necessaria conoscibilità delle leggi.

L'articolo 73 della Costituzione prescrive la pubblicazione delle leggi e quindi, implicitamente, suggerisce l'esistenza di un principio di necessaria conoscibilità delle leggi.

¹⁶ F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 1992, 308.

A tale principio, naturalmente, si opporrebbe non solo una legge non regolarmente pubblicata, ma anche una legge la quale, pur regolarmente pubblicata, fosse inconoscibile per l'oscurità del suo contenuto¹⁷.

L'articolo 54 della Costituzione, nel disporre l'obbligo di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi, richiede che tali leggi siano conosciute dai cittadini¹⁸; il che, se pone un onere in capo ai cittadini di informarsi sui contenuti della legislazione vigente, pone altresì un obbligo in capo ai centri di produzione normativa di rendere conoscibili e comprensibili le regole poste¹⁹.

Principi di unità, autonomia e decentramento

Significativamente, l'unica disposizione costituzionale dedicata ai metodi della legislazione è incardinata sul riconoscimento e sullo sviluppo delle autonomie²⁰.

L'articolo 5 della Costituzione, nel prescrivere che «la Repubblica, una e indivisibile, (...) adegua i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», orienta la funzione legislativa ai principi, in esso stabiliti, di unità, autonomia e decentramento.

Non si può che accennare, in questa sede, alle implicazioni di tale disposizione sul versante della qualità normativa. Esse spaziano dall'esigenza (inerente alla qualità sostanziale) di cooperazione, in sede di progettazione legislativa, tra i diversi soggetti costituenti «la Repubblica», alla necessità (anche di natura formale-redazionale) che le leggi siano formulate in modo da rispettare (e far rispettare) il riparto di competenze previsto dall'articolo 117 della Costituzione (si pensi, ad esempio, alle modalità di «determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» nelle materie di competenza concorrente di cui al comma III).

Principio di tutela della concorrenza

L'articolo 41 della Costituzione, nel sancire la libertà dell'iniziativa economica

¹⁷ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 126. Cfr. le osservazioni formulate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 364 del 1988.

¹⁸ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 126. L'A. ricorda peraltro alcuni rari e particolari contesti storici in cui le leggi erano tenute segrete (*op. ult. cit.*, 139).

¹⁹ Cfr. le considerazioni della Corte costituzionale contenute nella sentenza n. 364 del 1988 (specialmente al n. 16 del considerato in diritto, ove si rileva che «discende dall'ideologia contrattualistica l'assunzione da parte dello Stato dell'obbligo di non punire senza preventivamente informare i cittadini su che cosa è vietato o comandato»).

²⁰ Già lo notava R. DICKMANN, *Codificazione e processo legislativo*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, 1999, 53 ss.

privata, è comunemente letto, specie dopo l'adesione all'ordinamento comunitario, come fondamento costituzionale della tutela della concorrenza. Tale funzione, con l'assegnazione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato²¹, riceve definitiva consacrazione formale nel dettato costituzionale²².

È ormai un dato acquisito che una regolazione ingiustificatamente intrusiva, o comunque inappropriata, può distorcere o frenare i meccanismi del mercato, inibendo così la produzione degli effetti benefici che sono propri del processo concorrenziale²³.

È pertanto lecito ipotizzare un vizio di incostituzionalità, per contrasto con il principio di tutela della concorrenza, con riferimento a disposizioni che, per difetti di qualità formale o sostanziale, risultino ingiustificatamente complesse o introducano vincoli ingiustificati per le imprese.

Principio di ragionevolezza

Merita infine un particolare approfondimento la possibilità di ricondurre, in molti casi, i difetti di qualità delle leggi alla violazione del principio di ragionevolezza, desumibile dall'articolo 3 della Costituzione²⁴.

Secondo una interessante ricostruzione dottrinale²⁵, la ragionevolezza della legge può declinarsi in tre forme, le quali conducono tutte (direttamente o indirettamente) alla necessità di osservare le regole di buona tecnica legislativa. Tali forme sono:

- (a) la *coerenza* delle disposizioni sia all'interno del testo legislativo stesso (razionalità o ragionevolezza c.d. intrinseca) sia rispetto al contesto normativo: da ciò discende la necessità di chiarezza e comprensibilità

²¹ Articolo 117, comma II, lettera *e*), a seguito delle modifiche recate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

²² Sull'interpretazione dell'articolo 41 della Costituzione, si veda, ad es., R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., vol. I, 857.

²³ Sui rapporti fra qualità della regolazione e mercato si veda AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, *Analisi di impatto della Regolazione sulla concorrenza: linee guida e applicazione al caso della regione Toscana*, 2007, in www.agcm.it, spec. 5 ss.

²⁴ Per ragionevolezza, come noto, s'intende la razionalità e coerenza delle scelte operate dal legislatore nell'ambito del libero esercizio della potestà normativa. Che l'esercizio della potestà normativa non sia discrezionale (e quindi vincolato alla attuazione delle finalità costituzionali) ma libero (pur nel necessario rispetto delle limitazioni derivanti dal dettato costituzionale) è opinione prevalente in dottrina; su questo presupposto, un eventuale sindacato della Corte sulle libere scelte del legislatore costituirebbe una indebita ingerenza (v. L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1995, 163). Ciò che la Corte può sindacare, quindi, è (non tanto il contenuto, quanto) la non arbitrarietà delle scelte compiute, la loro coerenza; il requisito della ragionevolezza delle leggi consiste proprio nella non arbitrarietà, nella coerenza, nella giustificabilità – alla luce dei criteri e dei valori costituzionali – delle scelte di merito compiute dal legislatore (v. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 166 e spec. 757 ss.).

²⁵ L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, 2003, 116 ss.

del testo legislativo, quali presupposti della razionalità che dovrebbe caratterizzare l'atto legislativo;

- (b) la *conformità ai valori immanenti* all'ordinamento costituzionale, cui appartengono sia la certezza del diritto sia la tutela dell'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica: da ciò discende da necessità di chiarezza delle leggi e di razionalità e adeguatezza del loro inserimento nel sistema delle fonti;
- (c) la *capacità di rivolgersi al caso concreto* e di disciplinarlo in modo efficace: da ciò discende la necessità di una buona progettazione legislativa²⁶.

La giurisprudenza costituzionale, nel censurare la cattiva qualità normativa, fa frequente riferimento alla ragionevolezza. Ciò potrebbe spiegarsi considerando che il sindacato sulla ragionevolezza è utilizzato in assenza di una regola precisa e completa in Costituzione cui raffrontare la legge impugnata (in questo senso si è parlato di ragionevolezza come formula «salvagente»²⁷), e quindi è particolarmente adatto a tutelare l'esigenza di buona qualità normativa, che – come si è visto – non è espressamente prevista in Costituzione.

Un primo caso che si può ricordare si è verificato con la sentenza n. 52/1996, relativa all'articolo 15, comma 17, della legge 10 dicembre 1993, n. 515 (Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica). Tale disposizione, che puniva una fattispecie sull'uso di altoparlanti su mezzi mobili a fini di campagna elettorale con una sanzione penale, era rimasta immutata, in un più ampio contesto di complessiva decriminalizzazione, «per una probabile dimenticanza del legislatore». Perciò la Corte dopo aver osservato che «non si può intraprendere una iniziativa di decriminalizzazione - che presenta carattere omogeneo nelle previsioni, nel bene tutelato e nelle sanzioni irrogabili - senza completarne in modo coerente le statuizioni, pena l'arbitrarietà di quelle non uniformi», provvedeva a dichiarare tale disposizione «illegittima per contrasto con i principi di ragionevolezza, e di razionalità della legislazione,

²⁶ Su questo ultimo aspetto si veda anche V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. Scienza Amm.*, 1999, n. 1, 15 s.

²⁷ Per tale qualificazione, v. M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa*, cit., 2442.

desumibili dall'art. 3 della Costituzione». Anzi con una sentenza sostitutiva provvedeva altresì a correggere direttamente il testo della disposizione impugnata prevedendo, in luogo dell'originaria sanzione penale, una sanzione amministrativa pecuniaria.

Sempre in tema di ragionevolezza collegata alla qualità normativa, si ricorda nuovamente la già citata sentenza n. 185/1992, relativa all'articolo 25, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203 (il quale nel formulare una fattispecie incriminatrice faceva erroneamente riferimento alla «autorizzazione prescritta dall'articolo 13» anziché alla «autorizzazione prescritta dall'articolo 15»). In tale occasione, la Corte (oltre a censurare, come si è visto, la violazione del principio di determinatezza stabilito dall'articolo 25, comma II, della Costituzione) osservava che l'errore materiale nella redazione del testo «introduce nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, di irrazionalità e di contraddittorietà rispetto al contesto normativo in cui la disposizione è inserita e come tale determina anche una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione».

3. Conclusioni: qualità della normazione come «obiettivo costituzionalmente rilevante»

La conclusione che si può trarre dalle considerazioni fin qui svolte parrebbe almeno in parte confortante. Infatti, sebbene manchino in Costituzione disposizioni che prescrivano *esplicitamente* la qualità della normazione, non mancano affatto disposizioni che la prescrivano, o meglio la presuppongano, *implicitamente*.

Come visto, esistono disposizioni, di cui si è fornito un catalogo (certamente incompleto), le quali, riferendosi in qualche modo alla legge o all'attività normativa, presuppongono che la legge o l'atto normativo di cui trattano abbiano taluni irrinunciabili requisiti di chiarezza, precisione, razionalità, riconoscibilità, ecc.; presuppongono, insomma, che tale atto sia caratterizzato da un minimo standard qualitativo.

In tal modo, il mancato possesso della minima qualità normativa, presupposta da tali disposizioni, porta – almeno potenzialmente – alla violazione delle disposizioni stesse. Tale è, di fatto, il percorso argomentativo di tutte le sentenze della Corte Costituzionale che si sono appena ricordate, sia che abbiano scelto di correggere direttamente la normativa impugnata, sia che abbiano rigettato con sentenza interpretativa il ricorso, sia che si siano

limitate ad un monito al legislatore²⁸.

Da quanto detto si può concludere che esiste la concreta possibilità di rendere giustiziabile, in sede di sindacato costituzionale, il rispetto di quei canoni di qualità normativa la cui osservanza è funzionale all'osservanza di norme costituzionali.

Ai fini di tale giustiziabilità, pertanto, si richiede che lo specifico canone qualitativo, che si assume violato, sia ricondotto ad una disposizione costituzionale, posta a tutela di un diverso valore, di cui costituisca il presupposto e quindi il tramite di attuazione.

La qualità normativa, in questa prospettiva, non è oggetto diretto di alcuna norma specifica²⁹ ma si pone quale strumento per il rispetto di taluni precetti costituzionali. In altri termini, si tratta di concepire la qualità della legge come «implicazione necessaria del sistema», ovvero come «obiettivo costituzionalmente rilevante affinché altri principi e regole di diretta e incontestabile portata parametrica siano tenuti presenti nella produzione legislativa»³⁰. In tal senso si può parlare di qualità normativa come di «esigenza di rilievo costituzionale»³¹: «esigenza» perché strumento di attuazione di precetti; i quali, essendo di rango costituzionale, rendono tale strumento, a sua volta, «di rilievo costituzionale».

Ricondurre la qualità normativa a norme costituzionali che tutelano esigenze diverse ha un duplice effetto. Da un lato, indubbiamente, il tema qualità normativa è privato di una sua autonomia, divenendo “servente” rispetto a principi quali la legalità, la colpevolezza, la ragionevolezza, ecc. Dall’altro lato, tuttavia, il medesimo tema è reso molto pervasivo e ricco di potenzialità applicative: qualsiasi disposizione di bassa qualità rischia la dichiarazione d’incostituzionalità se in sede di ricorso alla Corte si dimostra che

²⁸ Queste sono infatti le tre tipologie di sentenze in cui è possibile classificare la produzione giurisprudenziale della Corte sul tema della qualità normativa: cfr. G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa*, cit., e M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa*, cit., 2442.

²⁹ G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa*, cit., 1035, sostiene che «è arduo ipotizzare l’esistenza di un autonomo vizio di legittimità costituzionale, unitariamente configurabile, dell’atto legislativo (o di una sua frazione) che sia redatto in violazione delle regole che compongono la cosiddetta “legistica” ». Così anche V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi*, cit., 17.

³⁰ P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all’UE)*, relazione presentata il 1° febbraio 2008 al Corso di perfezionamento su *La qualità della normazione e, in particolare, la formazione e la valutazione delle leggi* (Università degli Studi di Firenze, 2008), consultabile su www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/Indice.asp. Sulla stessa linea di ragionamento, F. MERLONI, *recensione a M. Raveraira (a cura di), “Buone” regole e democrazia*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, n. 2, 682, sostiene che la valutazione della regolazione (che è uno degli strumenti della qualità della normazione) «portata nel suo alveo naturale dei dispositivi di decisione razionale delle politiche pubbliche, è un mezzo potente di realizzazione effettiva dei principi fondanti della nostra carta costituzionale». Ancora, V. PAMIO, *Corte costituzionale e tecniche legislative: il triennio 2002-2004*, in *Dir. soc.*, 2005, n. 1, 75-130, sostiene che «la Corte non possiede alcun “interesse istituzionale” ad occuparsi della tecnica legislativa, salvo che il mancato impiego della stessa non si traduca nella violazione di precetti costituzionali » (p. 122, corsivo nostro); inoltre osserva come «la tecnica legislativa si intrecci, nel giudizio di costituzionalità, con i vizi di legittimità costituzionale, *spesse volte causando il vizio di costituzionalità stesso* » (p. 124, corsivo nostro).

³¹ Espressione mutuata dal titolo del più volte citato articolo di M. Ruotolo.

l'inosservanza di un canone qualitativo conduce alla violazione di una norma costituzionale da esso "servita".

Per giungere ad un compiuto utilizzo di questo sistema di tutela contro le leggi di bassa qualità occorrerebbe naturalmente l'impulso, da parte della Corte Costituzionale, a sviluppare coerentemente un percorso già iniziato (lo testimoniano le sentenze riportate) e poi però interrottosi³². In tale prospettiva, potrebbe anche essere utile che tutti i soggetti abilitati alla promozione di giudizi di legittimità sulle leggi (non solo Regioni e Governo, quindi, ma anche giudici e avvocati) inizino a conoscere la disciplina (o l'insieme di discipline) delle tecniche legislative, e a considerarne le potenzialità applicative, anche ai fini della proposizione di ricorsi aventi a oggetto leggi mal formulate o progettate.

È bene a questo punto precisare di nuovo che, nella concezione qui accolta, la sindacabilità in sede di giudizio costituzionale non sussiste per tutte le disposizioni mal progettate o formulate, ma solo nei casi – i più gravi – nei quali la bassa qualità conduce, nel modo che si è descritto, ad un vizio di costituzionalità. Ciò deriva dalla constatazione che non tutti i canoni di qualità normativa si pongono sul medesimo piano: alcuni sono finalizzati alla "semplice" leggibilità grafica, altri coinvolgono aspetti di legittimità costituzionale, nel senso che il loro rispetto costituisce ora un naturale svolgimento di norme costituzionali, ora un rafforzamento delle medesime, ora una loro modalità d'attuazione³³.

³² Cfr. P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale*, cit., 10 e 17 ss. L'A., individuata una favorevole congiuntura istituzionale intorno agli anni novanta, registra un successivo «affievolimento dell'impulso giurisprudenziale della Corte». Va notato, comunque, che il tema della qualità della normazione è oggetto di crescente interesse presso l'opinione pubblica, la politica e le istituzioni. Per una rassegna delle iniziative istituzionali promosse a livello statale negli ultimi anni, si può consultare il dossier SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, *I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura*, maggio 2008, disponibile in www.senato.it. Da ultimo, si segnala il conferimento ad uno dei Ministri senza portafoglio dell'incarico per la semplificazione normativa (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 maggio 2008, recante «Conferimento di incarichi ai Ministri senza portafoglio»); conseguentemente, il decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85 (recante «Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007») attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per la semplificazione normativa delegato la funzione di assicurare il coordinamento unitario delle funzioni di semplificazione normativa (è interessante, peraltro, notare che tale funzione di coordinamento unitario all'interno dell'Esecutivo evidenzia, nell'affrontare il problema della semplificazione normativa, l'esigenza di una strategia organica, che è stata avvertita anche in sede parlamentare: v. infatti la proposta di relazione predisposta dal Presidente della Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, allegata al resoconto della seduta del 20 novembre 2007).

³³ Si pensi ad alcune delle regole codificate nella Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92 (recante «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi») come ad esempio:

- n. 2, lett. d): «Le disposizioni contenenti deleghe legislative, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, recano i seguenti elementi: 1) il destinatario della delega (il Governo); 2) il termine per l'esercizio della delega e l'eventuale termine per l'emanazione di disposizioni integrative o correttive; 3) l'oggetto della delega; 4) i principi e i criteri direttivi (che devono essere distinti dall'oggetto della delega)...»;

Con ciò si vuol dire che l'intervento della Corte costituzionale a difesa della qualità normativa va certamente auspicato, ma non per attribuire alla medesima Corte il ruolo (non suo) di rimediare a errori e sviste compiuti da Governo e Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa³⁴. Bensì come *extrema ratio*, laddove la insufficiente qualità normativa metta a repentaglio l'osservanza di un parametro costituzionale di per sè idoneo a fondare una dichiarazione d'incostituzionalità³⁵.

Dal convinto riconoscimento, nei termini anzidetti, della rilevanza costituzionale della qualità normativa e della possibilità per la Corte costituzionale di sindacare, nei casi più gravi, leggi di insufficiente qualità, può discendere una duplice conseguenza virtuosa³⁶: da un lato, la giustiziabilità in concreto della qualità della produzione normativa, con il relativo effetto deterrente nei confronti degli organi responsabili della funzione legislativa (il legislatore, consapevole del rischio di vedersi impugnate e dichiarate illegittime disposizioni di bassa qualità, potrebbe essere indotto a predisporre gli atti normativi in modo più responsabile); dall'altro, l'orientamento assiologico e culturale nei confronti di tecnici e politici quotidianamente impegnati nella produzione normativa.

- n. 2, lett. h): «Le disposizioni che prevedono adempimenti a carico delle regioni o degli enti locali o che delegano, trasferiscono o conferiscono compiti e funzioni non individuano direttamente gli organi competenti né il tipo di atto da emanare».

In tali casi (se ne potrebbero citare altri) è evidente la diretta connessione del canone redazionale con la norma costituzionale di riferimento.

³⁴ V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi*, cit., 17 ss. e 26.

³⁵ V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi*, cit., 22 ss., e anche 17 ss., dove si sostiene, in caso di difetto di coordinamento fra due disposizioni, la necessità di utilizzare i consueti criteri ermeneutici (cronologico, di specialità, ecc.), e di ricorrere alla Corte costituzionale soltanto ove il fallimento di tali criteri evidenzia la presenza di un vizio di irragionevolezza nel tessuto normativo.

³⁶ Cfr. P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale*, cit., 18.

Bibliografia

- AA. VV., *Forum. La tecnica della legislazione*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2000, 229 ss.
- M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 1997.
- AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, *Analisi di impatto della Regolazione sulla concorrenza: linee guida e applicazione al caso della regione Toscana*, 2007, in www.agcm.it.
- R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006.
- V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. Scienza Amm.*, 1999, n. 1, 15-26.
- P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, relazione presentata il 1 febbraio 2008 al Corso di perfezionamento su *La qualità della normazione e, in particolare, la formazione e la valutazione delle leggi* (Università degli Studi di Firenze, 2008), consultabile su www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/Indice.asp.
- L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 7 gennaio 2005.
- R. DICKMANN, *Codificazione e processo legislativo*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, 1999.
- R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Reg.*, 1986, 1090 ss.
- L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, 2003.
- F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 1992.
- F. MERLONI, *recensione a M. Raveraira (a cura di), "Buone" regole e democrazia*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, n. 2, 677.
- L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1995.
- V. PAMIO, *Corte costituzionale e tecniche legislative: il triennio 2002-2004*, in *Dir. soc.*, 2005, n. 1, 75-130.
- M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2000, n. 12, 2440 ss.
- G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parlam.*, 1997, 1034 ss.
- SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, *I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura*, maggio 2008, disponibile in www.senato.it.