

## IV Sessione

### "Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi"

#### DISCUSSIONE CON RICERCATORI ED ESPERTI

**Arianna Vedaschi,**

*Dottoranda di ricerca in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi - XIII ciclo*

#### LE TECNICHE LEGISLATIVE E LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

1. - Può essere interessante esaminare la giurisprudenza della Consulta per constatare se e con quali approcci leggi formulate in modo impreciso, contraddittorio, irrazionale (1) o lacunoso formino oggetto del sindacato di costituzionalità. Anziché analizzare le tecniche legislative (2) e le loro possibili applicazioni nel procedimento di formazione delle leggi, si vuole così verificare la sorte della legge mal redatta (3) e, in particolare, l'interesse della Corte Costituzionale per la qualità della legislazione.

Una legge oscura (per usare la terminologia di Aini (4)) è incostituzionale? E in relazione a quali parametri?

Per compiere questa indagine è sembrato opportuno seguire il metodo casistico, sia per non formulare conclusioni anticipate sia per evitare il rischio di discorsi generici sul principio di certezza del diritto, in genere strettamente legato al problema della chiarezza normativa.

Quanto al criterio di selezione delle pronunce della Corte, si è scelto convenzionalmente di svolgere la ricerca sulla base delle diverse patologie che possono affliggere il testo legislativo. Se è vero che queste ultime conducono tutte all'incertezza normativa, è del pari vero che la determinano con modalità e gradazioni diverse, e può essere significativo sottolineare le differenti prese di posizione del giudice delle leggi.

2. - Negli ultimi anni la Corte Costituzionale ha inoltrato moniti, più o meno diretti, al legislatore, invitandolo ad applicare in modo più adeguato la tecnica legislativa e addirittura, in particolare, a fare un uso più corretto del linguaggio (5). Così la Corte ha censurato l'impiego di espressioni linguistiche indeterminate o ambigue; del pari, essa ha segnalato "dimenticanze" e lacune del legislatore; inoltre, la Consulta ha ritenuto passibile del sindacato di costituzionalità l'errore materiale nella redazione della legge. In alcune occasioni il giudice costituzionale ha articolato il discorso sulle tecniche legislative ed ha tratto dalla difformità dei tipi di tecnica impiegati all'interno della stessa legge spunti per pronunciare sentenze interpretative di rigetto.

2.1. - Con la sent. 34/95 (6), la Corte ha pronunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 bis, c. 1, del d.l. 416/89 convertito dalla l. 39/90 (norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato). La disposizione impugnata puniva con la reclusione da sei mesi a tre anni lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione "che non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente". Secondo il giudice costituzionale, l'espressione legislativa utilizzata manca di precisi parametri oggettivi di riferimento e, dunque, impedisce di stabilire - con sufficiente precisione - la soglia penalmente apprezzabile per applicare la sanzione prescritta. L'indeterminatezza della disposizione in esame comporta, da un lato, la difficoltà per il destinatario di uniformarsi ad un comportamento doveroso non indicato e dall'altro, l'impossibilità per l'interprete di giudicare la rispondenza o meno del comportamento tenuto od omesso con quello richiesto dalla fattispecie penale. La Corte ha rilevato la violazione del principio di tassatività, consacrato nell'art. 25, c. 2, della Costituzione e ha adottato una sentenza di accoglimento.

La pronuncia di illegittimità costituzionale di un'espressione linguistica eccessivamente indeterminata, anche se non posta in relazione al principio di chiarezza normativa, evidenzia lo stretto rapporto tra il mancato rispetto delle regole del *drafting* formale e la violazione di valori

costituzionali. La "cattiva" formulazione della disposizione oggetto di sindacato, infatti, oltre a violare la tassatività insita nella riserva di legge, finisce con l'incidere sul diritto alla difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione.

Nel caso in esame, la Consulta, anziché utilizzare le tecniche dell'ermeneutica al fine di integrare la fattispecie legale, opta per la statuizione di accoglimento ed indirettamente censura la tecnica impiegata dal legislatore nella formulazione della disposizione.

2.2. - La Corte è ricorsa addirittura alla sentenza di tipo sostitutivo (7) nella dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 15, c. 17, della l. 515/93 (disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica), nella parte in cui sanzionava penalmente il fatto previsto dall'art. 7 della l. 130/75 (modifiche alla disciplina della propaganda elettorale ed alle norme per la presentazione delle candidature e delle liste dei candidati nonché dei contrassegni nelle elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali).

Per comprendere l'intervento del giudice costituzionale è necessario ripercorrere le modifiche della disciplina in esame. La campagna elettorale era originariamente regolata dalla l. 212/56, che negli artt. 6, 8-9 prevedeva apposite sanzioni penali. Successivamente, la l. 130/75 modificava, con la tecnica della novellazione, la precedente normativa, salvo che per l'art. 7, in cui era fissata una specifica fattispecie di reato. La l. 515/93 interveniva a depenalizzare le ipotesi di reato concernenti la propaganda elettorale, stabilite dalla l. 212/56, come successivamente modificata; e l'art. 15, c. 17, sostituiva le precedenti sanzioni penali con quelle amministrative, senza però fare riferimento al reato introdotto *ex novo* dall'art. 7 della l. 130/75. Quest'ultimo non era inserito nella l. 212/56 novellata; al contrario, la fattispecie di reato in esame rimaneva nella l. 130/75. Dal *lapsus* del legislatore del 1993, che non estese la decriminalizzazione anche all'art. 7, derivava una situazione normativa incoerente, sicuramente evitabile con un uso più adeguato delle tecniche di novellazione. La Corte ha attribuito la situazione di incoerenza legislativa venutasi a creare dopo la legge del 1993 ad una "dimenticanza del legislatore". In effetti, nella sent. 52/96 (8) il giudice costituzionale ha sostenuto la necessità di depenalizzare anche l'ipotesi di reato prevista dall'art. 7 della l. 130/75 sulla base del trattamento diverso di situazioni analoghe, ossia in relazione all'art. 3 della Costituzione e, quindi, al principio di razionalità della legislazione. Secondo la Consulta, il legislatore non 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".

2.3. - A volte, il legislatore non si limita a formulare disposizioni indeterminate, ambigue o imprecise, ma commette veri e propri errori materiali: ad esempio rinvia ad una norma anziché ad un'altra. La Corte, chiamata - in sede di giudizio incidentale - ad esprimersi sull'art. 25, c. 6, d.P.R. 203/88 (attuazione delle direttive CEE 80/77 (9), 82/884, 84/360, 85/803 concernenti norme in materia di qualità di aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 l. 183/87), ha dichiarato l'illegittimità della norma nella parte in cui rinvia "all'autorizzazione prescritta dall'art. 13 anziché all'autorizzazione prescritta dall'art. 15". Nella motivazione della sent. 185/929, il giudice costituzionale ha ritenuto l'errore materiale di redazione del testo legislativo "una vera e propria insidia", idonea ad impedire la corretta comprensione del precetto penale. Non solo, il rinvio all'articolo sbagliato comporta l'irrazionalità e la contraddittorietà del contesto normativo in cui l'art. 25 è inserito e, dunque, la violazione del "canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di eguaglianza". Di qui, la pronuncia d'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, oltre che dell'art. 25, c. 2, della Costituzione.

Ai fini dell'analisi qui proposta, pare interessante sottolineare la sindacabilità dell'errore materiale da parte del giudice delle leggi e la conseguente decisione di necessaria incostituzionalità se la norma penale sindacata risulta incomprensibile (10).

Il fatto che la disposizione impugnata descriva una fattispecie penale potrebbe limitare la portata della pronuncia, contenendola nell'ambito della violazione del principio di tassatività; al contrario, il richiamo della Corte Costituzionale al principio di razionalità e la denunciata violazione dell'art. 3 Cost. permettono di generalizzare il valore della decisione e spingersi a ritenere che, anche nel caso di errore materiale in un testo non penale, la Consulta, per assolvere alla "funzione di conformazione

dell'ordinamento legislativo al dettato costituzionale", interverrebbe con altre pronunce d'incostituzionalità.

La formulazione indeterminata e/o errata della disposizione si ricollega immediatamente alla sua intelleggibilità e, nel caso del precetto penale, alla necessità di soddisfare il requisito minimo di riconoscibilità, che rappresenta la razionalità dell'azione legislativa ed evita il rischio di pregiudicare la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini (11).

La pronuncia del 1992 sembra riprendere, per superarlo, il postulato fissato nella nota sent. 364/88 (12).

In effetti, per la sent. 364/88 la norma penale "oscura" doveva semplicemente essere disapplicata, la dichiarazione d'incostituzionalità colpiva direttamente il solo art. 5 c.p., che negava ogni tutela all'ignoranza scusabile del reo; con la sent. 185/92, la Corte si è spinta oltre, dichiarando la norma penale "oscura" (13) incostituzionale, peraltro con una sentenza sostitutiva (14).

2.4. - Un altro problema di coordinamento fra le tecniche legislative impiegate ed i conseguenti dubbi di costituzionalità è affrontato dalla sent. 312/96 (15). Nella formulazione dell'art. 41, c. 1, del d.lgs. 277/91 (attuazione delle direttive CEE 80/1107, 82/605, 83/477, 86/188, 88/642, in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, a norma dell'art. 7 della l. 212/90), il legislatore ha adottato formule generiche, mentre nelle altre disposizioni (artt. 42-43) e nello stesso art. 41, c. 2, è ricorso ad una tecnica legislativa puntuale e particolareggiata. In effetti, la disposizione impugnata impone al datore di lavoro di ridurre al minimo, "in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, i rischi derivanti da esposizioni al rumore mediante misure tecniche, organizzative e procedurali, concretamente attuabili, privilegiando gli interventi alla fonte". L'enunciato linguistico, così come strutturato, non indica il preciso comportamento che il datore di lavoro deve seguire per evitare le sanzioni, ma individua e definisce il fine da raggiungere. Si tratta di una classica norma penale di scopo, formulata con una tecnica opposta a quella impiegata nelle altre disposizioni, caratterizzate da prescrizioni dettagliate e puntuali, in cui il comportamento del datore di lavoro è minuziosamente descritto.

La Corte avrebbe potuto riproporre argomentazioni analoghe a quelle esaminate nella sent. 34/95 e pronunciare l'incostituzionalità dell' art. 41, c. 1, del decreto in oggetto per violazione dell'art. 25 Cost. e del principio di determinatezza della fattispecie penale, magari in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione. La difformità, anzi la contrapposizione, delle tecniche normative utilizzate per redigere il medesimo testo avrebbe offerto anche il margine sia per una riflessione sulla qualità della legislazione sia per qualche cenno al "cattivo" uso delle tecniche redazionali. La Consulta, invece, ha adottato un'interpretativa di rigetto ed ha evitato di esprimersi per l'incostituzionalità della norma penale mal scritta. Nella motivazione è prevalsa la necessità di garantire il rispetto dell'art. 41 Cost., secondo cui l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana; una decisione d'incostituzionalità avrebbe contrastato con il generale dovere di protezione del lavoratore posto a carico del datore di lavoro. Allo stesso tempo, tuttavia, occorre superare la violazione dell'art. 25, abbastanza scontata, limitandosi al solo esame della norma. A tal fine, il giudice costituzionale non ha liquidato la questione con una sentenza di rigetto pura e semplice, ma ha deciso per l'interpretativa, in modo da "restringere, in maniera considerevole, la discrezionalità dell'interprete".

Nello stesso anno la Corte, nuovamente chiamata a verificare la legittimità costituzionale di una norma formulata in termini assolutamente generici, ha adottato una decisione di mero rigetto. La sent. 364/96 (16) ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 15, c. 1, lett. a), della l. 55/90 (nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione della pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della l. 16/92 (norme in materia di elezioni e nomine presso le Regioni e gli enti locali). La disposizione in oggetto vieta la candidabilità di chi ha riportato condanna per un delitto concernente l'uso o il trasporto di armi, munizioni o materie esplodenti; il divieto, dopo la sent. 141/96, opera solo in caso di condanna irrevocabile. L'ampia formulazione della norma, secondo la Corte, può far sorgere "perplexità"; considerazione che permette di aprire una parentesi sulla necessità di evitare "il ricorso a formule legislative descrittive di più fattispecie" e preferire il puntuale richiamo a singoli delitti, in modo da "salvaguardare il bene essenziale della chiarezza normativa". Il giudice delle leggi

non ha chiuso il ragionamento con una pronuncia di illegittimità, anzi si è affrettato a puntualizzare che i rilievi sulla tecnica legislativa utilizzata "non si tramutano, di per sé, in vizi di legittimità costituzionale", ma i dubbi interpretativi devono essere superati dall'elaborazione giurisprudenziale. È l'interprete che deve definire i confini incerti o sfumati delle norme, impiegando i comuni canoni dell'ermeneutica. L'eleggibilità è la regola, mentre l'ineleggibilità l'eccezione; dunque, la norma che deroga ad un principio generale del diritto di elettorato passivo non può che essere di stretta interpretazione.

La critica al ricorso del legislatore a formulazioni generiche e troppo omnicomprensive, espressa nella motivazione della decisione appena esaminata, se, da un lato, conferma le considerazioni sostenute nella sent. 312/96, dall'altro, sembra collidere con il favore manifestato dalla Consulta nei confronti delle espressioni elastiche adottate per definire la natura e la sussistenza delle esigenze cautelari. Con l'ord. 6/97(17) il giudice costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione sollevata sull'art. 286 *bis*, c. 1, del c.p.p. e ha colto l'occasione per difendere le formule generiche che permettono all'interprete di valutare l'eccezionalità delle diverse situazioni, a priori non prevedibili dal legislatore.

3. - La rassegna di sentenze della Corte Costituzionale sopra proposta non ha la pretesa di essere esaustiva; in effetti, si è consapevolmente trascurato l'esame delle pronunce sulla fattibilità delle leggi, per privilegiare le decisioni riguardanti la comprensibilità e la conoscibilità dei testi legislativi.

Le pronunce esaminate non consentono di individuare un autonomo vizio di legittimità costituzionale coincidente con la "cattiva" redazione delle norme. Le regole della legistica non si configurano come un complesso di norme giuridicamente vincolanti e, certamente, non hanno rango costituzionale (18). Parte della dottrina esclude anche la possibile qualifica di norme interposte, nel caso in cui siano gli stessi Regolamenti parlamentari a prevederle. Da questa premessa deriva che non sarebbe possibile una sentenza di accoglimento impostata sul confronto fra una legge oscura e le regole di buona formulazione dei testi legislativi, in quanto mancherebbe il parametro di costituzionalità (19).

Nelle decisioni in cui accerta l'illegittimità costituzionale della norma indeterminata, generica o ambigua, la Corte è ben attenta ad individuare un preciso parametro costituzionale ed a sviluppare la motivazione intorno a tale violazione. Così, le sentt. 34/95 (20) e 52/96 (21), in cui si denunciano rispettivamente un'espressione linguistica indeterminata ed un *lapsus* del legislatore, richiamano l'art. 25 Cost. e i principi di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, oppure, sia alternativamente sia congiuntamente, l'art. 3 Cost. ed il principio di razionalità normativa (22). Anche nel caso dell'errore materiale, dovuto al rinvio ad un articolo anziché ad un altro, le argomentazioni proposte nella motivazione della sent. 185/92 (23) si fondano sulla violazione dell'art. 3, oltre che dell'art. 25, c. 2, della Costituzione (24), complicando - come ha fatto notare Rescigno (25) - una deduzione che poteva essere ricavata assai più linearmente.

Si deve segnalare, tuttavia, che il richiamo all'art. 3 e alla violazione della razionalità della legislazione è usato con parsimonia; il giudice delle leggi dimostra di preferire il ricorso a tecniche ermeneutiche (26), anche complesse, per evitare la dichiarazione d'incostituzionalità. Peraltro, l'applicazione del mezzo interpretativo, se in un caso (sent. 312/96) è necessaria per eludere altri contrasti con principi costituzionali, altre volte è meno comprensibile.

In effetti, la Corte supera l'imprecisa e/o indefinita formulazione legislativa con un tipo di pronuncia che si è definita "riformulatrice" o "manipolativa di rigetto". Nella motivazione della sent. 312/96 (27), il giudice costituzionale non sottopone al sindacato una norma deducibile - per via interpretativa - dall'originaria disposizione, ma ricostruisce l'oggetto del giudizio e ricava una norma non ipotizzata, né ipotizzabile, dal giudice *a quo* (28).

Tradizionale sia per la struttura sia per le argomentazioni addotte è invece la sent. 364/96. In essa si può rimarcare il monito all'uso corretto della tecnica legislativa e la qualificazione della chiarezza normativa come bene essenziale. Tuttavia, l'esplicita esclusione che i rilievi riguardanti l'errata tecnica legislativa comportino corrispondenti vizi di legittimità costituzionale riporta all'assunto da cui si è partiti nello sviluppare queste conclusioni.

Se gli errori redazionali (dimenticanze, difetti di coordinamento, incoerenze, rinvii errati, ambiguità, ecc.) non sono considerati autonomi vizi di legittimità costituzionale, allora il principio di chiarezza

legislativa non ha rango costituzionale; diversamente, dalla sua violazione dovrebbe conseguire una pronuncia d'incostituzionalità.

La chiarezza normativa è richiamata dalla Consulta sia per meglio sostenere la sua argomentazione, sia per dimostrare l'effettiva esistenza di un errore di tecnica legislativa, ma non diviene mai parametro di costituzionalità (29).

Una legge oscura è incostituzionale solamente nel caso in cui l'errore nella redazione violi direttamente qualche specifica norma del dettato costituzionale, che diventa nel sindacato della Corte il parametro effettivo.

Nelle pronunce esaminate, la tecnica legislativa soffre del limite che le nega un nesso diretto con un autonomo parametro di costituzionalità; essa entra in gioco come argomento retorico di supporto, ma solo nel caso in cui gli errori commessi dal legislatore si tramutino in vizi tali da violare specifiche norme della Costituzione o principi di rango costituzionale.

La pronuncia di illegittimità costituzionale della "legge oscura" incontra poi, accanto all'assenza di uno specifico parametro di costituzionalità (ostacolo giuridico), almeno due ostacoli logici: il primo legato all'oggetto del giudizio della Consulta, il secondo al procedimento in via incidentale (30).

In effetti, "l'oscurità" riguarda solo l'enunciato linguistico e mai la norma - intesa come disposizione interpretata - che come tale è sempre chiara, tanto da essere giudicata conforme o non conforme alla Costituzione. L'oggetto del giudizio del giudice delle leggi è sempre la norma; dunque, nel momento in cui il sindacato di costituzionalità avviene i problemi di incomprendibilità dell'espressione linguistica dovrebbero essere già superati in sede interpretativa.

Paradossale è anche il secondo ostacolo, connesso al tipo di controllo costituzionale. Sembra, infatti, irragionevole la scelta di lasciare ai giudici *a quibus* e alla Corte rispettivamente la denuncia e la risoluzione dei casi di oscurità legislativa. In effetti, "la legge indecifrabile provoca la fuga verso fonti oracolari del diritto, ma dovrebbero poi essere gli oracoli a favorire la rigenerazione del sistema normativo, liberandolo per sempre dai corpi opachi che lo inquinano" (31).

Di qui la preoccupazione, espressa da più parti, di una fuga della funzione normativa verso il potere giudiziario, che davanti a "leggi oscure" tende ad ampliare le tecniche ermeneutiche, con tutte le prevedibili conseguenze in termini di separazione dei poteri e di responsabilità politica.

Nel corso degli anni novanta, la Corte Costituzionale è parsa consapevole di questi rischi. In effetti, la Consulta, sebbene non si sia spinta a rilevare l'incostituzionalità della "legge oscura", negli ultimi anni ha rivelato una maggiore sensibilità verso l'esigenza di applicare correttamente le regole della legistica e, in diverse sentenze, ha ammonito il legislatore ad evitare formulazioni linguistiche ambigue ed indeterminate.

In queste pronunce il giudice costituzionale sembra riprendere, seppur cautamente, l'indirizzo giurisprudenziale già delineato nella nota sent. 364/88 (32), in cui si è pronunciata l'incostituzionalità dell'ignoranza inevitabile, segnando una svolta importante nella prospettiva dell'attenzione all'esigenza di chiarezza nella redazione della legge (33).