



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. II

(ESTRATTO)

**ANCORA UN (NOTEVOLE) AVANZAMENTO NELLA
GIUSTIZIABILITÀ DEL *DRAFTING* LEGISLATIVO**

(OSSERVAZIONI MINIME A PRIMA LETTURA DI CORTE COST. N. 110/2023)

12 GIUGNO 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

**Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del *drafting* legislativo
(osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023)***

ABSTRACT: *The short paper highlights the innovations contained in decision no. 110/2023 of the Constitutional Court which finally establishes an autonomous parameter of validity for violations of legislative drafting.*

Nella [sentenza n. 110 del 2023](#) la Corte riannoda le fila di un discorso che non v'era stata più occasione di sviluppare circa le regole del buon confezionamento delle leggi (cd. *drafting* normativo).

Regole del genere, oltre a vantare una notevole anzianità, ormai abbondano nei vari ordinamenti e si rinvencono abbastanza spesso nei manuali delle assemblee legislative. Su di esse si è cimentata la dottrina che ha contribuito a validarle dal punto di vista giuridico e tecnico, mentre ha visto la luce una didattica specialistica perlopiù esterna alle sedi proprie dove si apprende il diritto, ma paradossalmente non a redigerlo.

Tali regole, però, più raramente risultano esplicitate in sede normativa e tampoco a livello costituzionale, originando le note incertezze circa la loro reale parametricità in un giudizio sulla validità della legge. Com'è noto, infatti, anche i testi costituzionali più inclini ad inquadrare nel dettaglio il procedimento legislativo solitamente si preoccupano dei puri aspetti procedurali, anche se è innegabile che taluni di questi aspetti si riverberano sui profili di merito della legge, involgendo aspetti di confezionamento linguistico.

Ciò nonostante, risulta anche vero che la buona fattura delle leggi, almeno sotto il profilo della loro intelligibilità, intesa sia come comprensione, sia come conoscibilità, è stata talora riportata indirettamente a fondamentali principi del moderno Stato democratico, quali la certezza del diritto ed il principio dell'affidamento dei governati. È esemplarmente da tempo il caso della Francia, dove l'intelligibilità e l'accessibilità della legge sono stati configurati dal *Conseil constitutionnel* come obiettivi di valore costituzionale necessari a dare effettività al principio di eguaglianza ed alla garanzia dei diritti.

Per vero, anche la Corte costituzionale ha manifestato una grande sensibilità per questa problematica, ma trovando ostacolo, come si accennava, nella difficoltà di attribuire al vizio linguistico (grammaticale, sintattico, lessicale, logico, ecc.) che rende impervio il testo legislativo una sua autonoma rilevanza costituzionale, sicché è stato possibile prenderlo in considerazione solo se ridondante nella violazione di un qualche altro parametro costituzionale.

Di qui, ci sembra, l'assoluta novità della [sentenza n. 110 del 2023](#), non dovendosi, in primo luogo, trascurare l'iniziativa del Presidente del Consiglio che non ha esitato ad inserire nelle doglianze del ricorso quella avverso una disposizione di legge regionale "dal significato non intellegibile, in aperto contrasto con il canone della ragionevolezza, imposto dal rispetto dell'articolo 3 della Costituzione»: e, ciò, a causa del ricorso a «espressioni vaghe e suscettibili di varie interpretazioni», senza che, peraltro, i chiarimenti offerti dalla Regione avessero consentito di superare tali incertezze interpretative ed anzi, secondo la Corte stessa, confermativi del loro carattere criptico.

Resta tuttavia evidente, nel ragionamento della Consulta, come ad una siffatta "resa" interpretativa potrebbe giungersi solo dopo aver messo in campo tutti gli strumenti interpretativi che l'ordinamento fornisce ed impone, anche ricorrendo, se del caso, alla ricerca dell'intenzione del legislatore vivente come una questione in via principale sembra infatti consentire.

Ma l'intrapresa centrale della Corte è la ricerca ed il reperimento di un parametro specifico con cui traguardare il vizio linguistico, benché la stessa Avvocatura, cui va il merito di aver indicato in via autonoma l'art. 3 Cost., avesse in seconda battuta fatto tuzioristicamente appello ad altre disposizioni costituzionali.

Si comprende, infatti, come siffatta soluzione non costituisca (ancora) nel pensiero della Corte un approdo scontato e sicuro, ma richieda una sua specificazione motivazione con riferimento al profilo

*  Direzione della Rivista.

dell'art. 3 che appare il più prossimo ad un'indagine di significato, ossia la ragionevolezza. Una prima strada è ovviamente quella di mettere in campo possibili precedenti esibiti dalla stessa giurisprudenza costituzionale: qui, si badi, l'assoluta prevalenza (dei pochi esempi) della materia penale non è creduta preclusiva in quanto se è vero che in detta materia è forte la suggestione esercitata dal valore della libertà personale ed in genere dai diritti fondamentali, "sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione".

L'oscurità della legge produce, dunque, secondo la Corte, "inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost."

La seconda strada percorsa dalla Corte per corredare di autorevolezza la sua ricostruzione dogmatica della portata costituzionale del principio del buon confezionamento della legge almeno nelle declinazioni prima indicate è il ricorso alla comparazione giurisprudenziale con altre corti costituzionali. Il supporto è rinvenuto ovviamente presso il già evocato *Conseil* francese cui si aggiunge il *BVerfGE* tedesco, ritenuto forse anche più incisivo per aver riconosciuto addirittura l'esistenza di "un mandato costituzionale di «precisione» e «chiarezza normativa», in base al quale le disposizioni di legge debbono essere formulate in modo tale da: a) consentire ai loro destinatari di comprendere il loro significato e di regolare di conseguenza la loro condotta, b) disciplinare e limitare efficacemente l'attività della pubblica amministrazione, e c) consentire all'autorità giudiziaria di esercitare il proprio potere di controllo sull'attività dell'amministrazione sulla base di criteri giuridici prestabiliti".

La terza strada (ma non l'ultima, anzi) è evidentemente quella di estrapolare direttamente dallo stesso testo costituzionale la matrice del principio, individuata, come si è visto, nell'art. 3 Cost. La Corte sembra, però, andare oltre (sulla scia delle consorelle straniere), osservando come una norma radicalmente oscura vincoli in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione sia del principio di legalità, sia, ancora, della stessa separazione dei poteri, dilatando il discorso dal piano sostanziale dei diritti a quello funzionale dell'ordinamento costituzionale.

Tutto esatto certamente, ma l'essenziale è stato di aver potuto battezzare con la necessaria esattezza un preciso parametro normativo che valesse da orientamento immediato per tutti i legislatori e soprattutto immettesse definitivamente la Corte nel circuito del buon confezionamento delle leggi

(P.C.)