

## ***Quali diritti nello Stato di diritto"?***

Roberto Bin

Vorrei affrontare tre profili che mi sembrano rilevanti per il tema che mi è assegnato e che riguarda i contenuti sostantivi dello Stato di diritto: il primo profilo, il più ovvio, considera l'evoluzione storica dei rapporti tra Stato di diritto e tutela/promozione dei diritti; il secondo volge lo sguardo all'Unione europea e alla riedizione dello Stato di diritto, o meglio del *rule of law*, da parte della Corte di giustizia; il terzo ci riporta in Italia, come è inevitabile, e cerca di ritrovare il bandolo dei rapporti tra potere politico e potere giudiziario nella difesa dello Stato di diritto.

1. Il problema dei contenuti sostanziali dello Stato di diritto sorge con lo stesso nascere dell'idea di Stato di diritto. Noi abbiamo ereditato una concezione dello Stato di diritto che non è quella originaria, perché è stata profondamente banalizzata, direi quasi deturpata, dall'imporsi dell'ideologia liberale già nei primi decenni dell'800; nella seconda parte di questa relazione, parlando di come ragiona sul nostro tema la Corte di giustizia, vedremo quanto questa eredità pesi ancora oggi. Ma merita ricordare che uno dei primissimi teorici del *Rechtsstaat*, Robert Mohl, in una noticina della prima edizione del suo *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* (1832), rispondendo alle obiezioni di parte liberale già allora pressanti nel reclamare la depurazione dello Stato di diritto da ogni riferimento ai "diritti", si chiedeva: "chi vorrebbe e potrebbe vivere in uno Stato che esercitasse soltanto la giustizia, senza offrire alcuna politica pubblica (*polizeiliche Hilfe*)?". Perciò dedicava i capitoli successivi del libro alla "politica" demografica, della salute, dell'istruzione ecc.: cioè a quei supporti allo sviluppo delle attività umane che servono a "rimuovere gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo razionale delle forze umane"<sup>1</sup> (arrivando persino a indicare il limite dell'intervento pubblico nel rispetto di ciò che oggi chiameremmo principio di "sussidiarietà orizzontale").

Ma il pensiero liberale ha fatto piazza pulita di ogni contenuto che andasse oltre alla certezza e prevedibilità del diritto. Svuotato di ogni implicazione sostantiva, e ridotto essenzialmente al rapporto tra legge e amministrazione, l'involucro vuoto dello Stato di diritto ha potuto adattarsi a qualsiasi stagione della politica: persino il fascismo è parso compatibile con lo Stato di diritto,

---

<sup>1</sup> Le citazioni sono tratte da R. MOHL, *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, Tübingen, H. Laupp 1832, pag. 5, n. 2 e pag. 17.

come sostennero studiosi eminenti come Del Vecchio, Jemolo e Crosa: Ranelletti lo dava come “opinione dominante in Italia”<sup>2</sup>. Il che vuol dire che lo Stato di diritto era ormai divenuto un involucro vuoto, che significa poco o nulla.

Però l’arrivo delle costituzioni del dopoguerra ha cambiato qualcosa in questo panorama, con l’introduzione di diritti di natura sociale che assomigliano molto ai *polizeiliche Hilfe* di Mohl. La dottrina tedesca ha elaborato la nozione di “Stato sociale di diritto” che ben fotografa il mutamento occorso nella storia costituzionale: lo Stato di diritto è ritornato a riempirsi di contenuti sostantivi, a partire dall’eguaglianza in senso sostanziale e dalle “politiche pubbliche” che essa sollecita. Le politiche redistributive e il riconoscimento dei diritti sociali hanno come presupposto che il potere pubblico sia lo strumento principale della trasformazione della società. Ma c’è di più: la funzione della Costituzione “rigida” è di mettere al riparo i diritti – tutti i diritti – dalle scelte del legislatore, cioè della rappresentanza politica voluta dagli elettori. Per realizzare questo obiettivo si trasferisce ai giudici il compito di controllare che le leggi non violino i diritti costituzionali e si riconosce loro il potere-dovere di invocare l’intervento della Corte costituzionale per dichiarare l’illegittimità di tutte le leggi incompatibili con le garanzie costituzionali. Lo Stato di diritto ha quindi acquisito una dinamicità che nell’800 non aveva, poiché i giudici sono soggetti sì alle leggi, ma queste sono a loro volta soggette alla Costituzione e vanno tolte di mezzo se con essa risultano non compatibili. Checché ne pensino i politici che approvano le leggi, il principale compito dei giudici non è applicare la legge secondo le intenzioni del legislatore (come ancora è scritto nell’art. 12 delle *Preleggi* anteposte al Codice civile del 1942), ma secondo ciò che consente o impone la Costituzione. Ma su ciò ritornerò in seguito.

2. Qualcosa è però cambiato a causa del ruolo che ha assunto l’Unione europea. Oggi dobbiamo fare i conti con l’elaborazione che è avvenuta nell’Unione europea coniugando Stato di diritto e libero mercato. Semplificando una storia assai più complessa, le istituzioni europee hanno deciso che Stato di diritto e *rule of law* siano la stessa cosa, sinonimi intercambiabili, l’uno l’esatta traduzione dell’altro.

Il che ha significato che quello che è stato elaborato come *sozialer Rechtsstaat* si è ritrovato sostituito da una riedizione del concetto liberale di Stato di diritto, che corrisponde all’incirca al concetto di *rule of law* che domina la letteratura

---

<sup>2</sup> *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam 1932<sup>6</sup>, pag. 122, n. 2. Sul tema dello Stato di diritto come “formula di connotazione” rimasta in uso durante il fascismo, cfr. P. COSTA, *Lo Stato immaginario*, Milano, Giuffrè 1986, pagg. 404-414.

di lingua inglese. Per lo più è inteso come un ideale “vuoto” (cioè privo di contenuti), un involucro formale che però difficilmente si sottrae al paradosso indicato da Joseph Raz<sup>3</sup>: il peggior sistema non-democratico, che nutre ogni forma di ingiustizia, disuguaglianza e persecuzione, può rispondere tuttavia ai requisiti del *rule of law* meglio di molti sistemi giuridici appartenenti alle illuminate democrazie occidentali. Il problema da molti affrontato è dunque immettere dei contenuti positivi in un concetto sostanzialmente negativo. Ma quali?

Riflettendo sui contenuti del *rule of law*, Jeremy Waldron<sup>4</sup> spiega che esso rientra in un “*cluster*” di ideali costitutivi della “*modern political morality*”, che contiene la supremazia della legge, la tutela dei diritti e forse anche i principi del libero mercato: tenerli distinti significa optare per un concetto “*thin*” di *rule of law*. Al contrario, che la tutela dei diritti fondamentali (per esempio quelli sanciti dalla Cedu) rientri invece in un concetto “*thick*” di *rule of law* è un’idea autorevolmente sostenuta Bingham<sup>5</sup>: il concetto fatto proprio dalla Corte di giustizia non sembra lontano da questa prospettiva, ma con alcune necessarie precisazioni. I diritti vi rientrano come garanzia dei diritti fondamentali di tradizione liberale, che sono indispensabili ad un corretto funzionamento del mercato, a partire dal divieto di discriminazione; ma nessun diritto può opporsi ai principi del libero mercato.

Questa sovrapposizione tra *rule of law* e libero mercato è proprio ciò che domina la giurisprudenza della Corte di giustizia, che fa del rafforzamento dell’integrazione del mercato europeo la sua stella polare. Nella sua giurisprudenza, la Corte di giustizia è venuta elaborando un’immagine abbastanza precisa di ciò che intende per Stato di diritto e dei principi che ad esso sono correlati. «I singoli devono poter beneficiare di una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti loro dall’ordinamento giuridico comunitario, poiché il diritto a detta tutela fa parte dei principi generali del diritto che derivano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri» sancisce una delle tante pronunce della Corte sul tema<sup>6</sup>. Quello che appare un dato importante è che il Trattato di Lisbona codifica l’inclusione della tutela dei diritti nel principio dello Stato di diritto<sup>7</sup>. Sarebbe inutile discutere se le dichiarazioni

---

<sup>3</sup> *The Authority of Law*, Oxford, OUP 1979, pag. 211.

<sup>4</sup> *The Rule of Law as a Theater of Debate*, in *Dworkin and his critics* (Burley J. ed.), Malden, MA-Oxford 2004, pag. 318, poi ripreso in *The Concept and the Rule of Law*, Georgia Law Review 43, no. 1, pag. 3.

<sup>5</sup> Cfr. T. BINGHAM, *The Rule of Law*, London, Penguin 2011, cap. 7.

<sup>6</sup> Sent. KK e KNK / Consiglio (C-229/05), punto 6.

<sup>7</sup> L’articolo 2 TUE pone alla base dell’Unione una stringa di «valori» che include la dignità umana, la libertà, la democrazia, l’uguaglianza, lo Stato di diritto, per finire, il rispetto dei diritti umani: essi sono considerati

del Trattato significhino anche che questi «valori comuni» confluiscono tra quelli che definiscono il valore prescrittivo del principio dello Stato di diritto o ne indichino semplicemente il suo presupposto storico-sociale. La giurisprudenza successiva della Corte di giustizia combina e ricombina la sequenza dei «valori» impliciti nella formula dello Stato di diritto senza troppo badare alla pulizia analitica, mossa piuttosto dall'esigenza di calibrare il suo contenuto sulle esigenze del caso da decidere. I diritti vengono sempre citati come oggetto di una tutela che rientra tra le finalità perseguite dalla difesa dei principi dello Stato di diritto: ma a quali diritti si fa riferimento? Il Regolamento 2020/2092 (che sotto il titolo anodino che preannuncia un *regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione* intende imporre agli Stati membri – e in particolare a Polonia e Ungheria - precise condizioni attinenti appunto al rispetto dello Stato di diritto) ne compie un'articolata ricognizione<sup>8</sup>, riassumendo quanto la Corte di giustizia viene dicendo nella sua giurisprudenza. In essa i diritti fondamentali non acquistano mai un contenuto specifico, non si va mai oltre alla concezione formale del *rule of law* elaborata, per esempio, da Hayek<sup>9</sup>.

3. Vi è un tema però che è rimasto in ombra, un quesito che mi sembra meriti di essere tolto dal retroscena dove lo ha relegato la dottrina e la giurisprudenza europea: in quale misura i principi del *rule of law* si applicano anche alle istituzioni europee ed è rispettato dalla giurisprudenza della stessa Corte di giustizia?

Il principio sempre ribadito è che la Corte controlla “la validità di qualsiasi atto comunitario sotto il profilo dei diritti fondamentali”, assicurando dunque “una garanzia costituzionale derivante dal Trattato”<sup>10</sup> - garanzia che quindi potrebbe essere fatta valere nei confronti di tutti gli atti delle istituzioni europee. Però legittimo è chiedersi se le istituzioni europee rispettino davvero i principi del *rule of law*. Infatti la stessa architettura istituzionale dell'UE sembra essersi evoluta “in deroga” alle regole costitutive dello Stato di diritto, in particolare al

---

«valori comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

<sup>8</sup> L'art. 2 ci illustra i contenuti dello Stato di diritto: “In esso rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge”.

<sup>9</sup> “Government in all its actions is bound by rules fixed and announced beforehand - rules which make it possible to foresee with fair certainty how the authority will use its coercive powers in given circumstances, and to plan one's individual affairs on the basis of this knowledge”: *The Road to Serfdom*, London-New York, Routledge, 1944, pag. 54.

<sup>10</sup> Sent. Kadi (C-402/05).

principio di legalità. Si pensi ai vari “compromessi” che hanno consentito lo sviluppo politico della Comunità introducendo eccezioni alle regole previste dai trattati: a partire dal c.d. compromesso di Lussemburgo (che risolse la “crisi della sedia vuota” aperta dall’ostruzionismo di De Gaulle: 1966), e dal compromesso di Ioannina (ancora sul voto a maggioranza: 1994), e, più di recente, alle trattative con l’Ungheria in cui si è ipotizzato di far cessare gli effetti finanziari del Regolamento 2020/2092, ispirato alla tutela dello Stato di diritto, per acquisire il consenso al sostegno finanziario dell’Ucraina. C’è di più: il Parlamento europeo ha ottenuto a suo tempo, grazie a un braccio di ferro con le altre istituzioni, un «accordo interistituzionale» che modificava profondamente le procedure previste dai Trattati ben prima che esse fossero legalizzate dalla loro revisione. Un’applicazione rigorosa del *rule of law* avrebbe però impedito lo schiudersi di una delle pagine più luminose della storia europea.

Del resto la deroga sistematica al rigido rispetto del *rule of law* è ammessa dalla stessa clausola finale del Trattato (nelle sue diverse edizioni), che crea una deroga permanente alla tassatività delle attribuzioni dell’Unione. Ancora una volta questa deroga ha consentito il socchiudersi di un’altra pagina luminosa della storia dell’integrazione europea, che ha portato sin dagli anni ’70 a varare una disciplina di protezione dell’ambiente fondata su nessun’altra base giuridica che la clausola finale del Trattato di Roma, cioè alla possibilità di derogare con decisione unanime a tutto il rigido reticolato delle competenze attribuite. Ci sono però anche pagine molto meno luminose che segnalano la facilità con cui forme e limiti “costituzionali” sono stati aggirati o derogati quando la crisi economica e finanziaria ha spinto la *governance* europea a condizionare il potere legislativo di Spagna, Italia e, soprattutto, Grecia. In via generale sembra che il controllo di legittimità degli atti delle istituzioni europee sia immune dalla verifica del rispetto dei diritti fondamentali; infatti faremmo fatica a trovare sentenze della Corte di giustizia che, prima o dopo gli specifici casi *Kadi*<sup>11</sup> e *Digital Rights Ireland Ltd*<sup>12</sup>, annullino atti normativi della Comunità o dell’Unione per motivi anche indirettamente riconducibili alla tutela dei diritti. È quindi legittimo concludere che i principi dello Stato di diritto non risultano (quasi) mai lesi dalle istituzioni europee, se non per questioni attinenti alla scelta della base giuridica (che è importante perché fissa anche le procedure

---

<sup>11</sup> Sent. C-402/05.

<sup>12</sup> Nelle cause riunite C-293/12 e C-594/12.

decisionali da seguire). Nei casi in cui qualche sospetto sia stato sollevato, la Corte di giustizia lo ha sempre fugato con decisione.

C'è però qualcosa di macroscopico nell'atteggiamento del giudice europeo a proposito del modo in cui il principio di supremazia del diritto europeo si riflette sul rispetto del *rule of law*. Attraverso la dottrina dell'effetto diretto, si verifica una sistematica destabilizzazione dell'ordinamento interno agli Stati: i cui atti normativi pur consolidati devono cedere di fronte a norme europee contrastanti; con la evidente conseguenza che i "valori" tradizionalmente legati allo Stato di diritto e sempre citati dalla Corte di giustizia, cioè la certezza e prevedibilità del diritto, sembrano subire un duro colpo a causa proprio dell'interpretazione fornita dalle sentenze della Corte di giustizia stessa. Di fronte alla supremazia delle norme europee e all'effetto diretto di cui esse spesso sono fornite non valgono più le procedure democratiche garantite dalle costituzioni nazionali come presidio della conoscibilità delle norme e della democraticità della loro produzione; sono messe in crisi la distinzione delle competenze in esse fissata, la certezza giuridica, la prevedibilità e l'affidamento a cui tutta la costruzione costituzionale è tesa. Il c.d. "dialogo tra le corti" mina questo castello costruito dal costituzionalismo europeo attraverso due secoli di storia e consente ai giudici di mettere da parte le norme interne (a cui l'art. 101.2 della Costituzione italiana li vuole incondizionatamente soggetti) per dare applicazione diretta alle norme europee che la Corte dichiara munite di effetto diretto: laddove però l'effetto diretto è a sua volta una costruzione della giurisprudenza europea alimentata dal meccanismo del rinvio pregiudiziale. *Primauté*, effetto diretto e rinvio pregiudiziale costituiscono il "triangolo magico" della via giudiziaria all'integrazione europea. Un'integrazione giuridica, non politica: perciò "tecnica", non democratica; e che va a tutto discapito dei principi che la giurisprudenza della Corte di giustizia (e lo stesso Regolamento sullo Stato di diritto) inserisce nel "valore" dello Stato di diritto - democrazia, separazione dei poteri, certezza del diritto ecc.

Il problema è che la Corte di giustizia non guarda a ciò che succede fuori dall'ambito di applicazione del diritto europeo: non è interessata alla custodia del "valore" della supremazia della legge se non per quello che garantisce la supremazia del diritto europeo, il *rule of European law*. Questo è l'unico interesse che la Corte ritiene rientrare nella sua considerazione: tutto il resto lo considera estraneo alla sua competenza. La sua giurisprudenza è sempre orientata a mettere da parte le "inutili complicazioni" che derivano da procedure e competenze degli organi costituzionali interni. In ciò la Corte di giustizia

(proprio come la Commissione europea) persegue con coerenza la funzione che ritiene le sia assegnata, quella di promuovere l'integrazione degli ordinamenti europei smantellando qualsiasi tentativo degli Stati membri di salvaguardare "spazi nazionali" di tutela di interessi collettivi, diritti sociali, protezione dei lavoratori ecc.

Si noti che la garanzia del *rule of European law* è affidata (le statistiche lo mostrano) soprattutto al meccanismo del *private enforcement* delle norme europee, cioè al ricorso promosso da soggetti particolarmente attrezzati, in genere imprenditori che possono affrontare i costi di una causa condotta davanti alla Corte di Lussemburgo. Essi hanno l'interesse alla liberalizzazione del mercato e al conseguimento degli obiettivi promossi dall'Unione europea: e quindi alla rimozione di quelle norme interne che sono poste, probabilmente, alla tutela di interessi pubblici o collettivi che possono raggiungere più facilmente una rappresentanza politica in un'assemblea parlamentare nazionale votata a suffragio universale, piuttosto che avvalersi di una difesa in giudizio davanti alla Corte di giustizia. Che il *private enforcement* della liberalizzazione del mercato europeo abbia qualcosa a che fare con le cause della impressionante, crescente disegualianza nei redditi delle popolazioni europee è un sospetto difficile da fugare. La liberalizzazione del mercato spinge alla disapplicazione della legislazione sociale.

Se così stanno le cose, è lecito persino chiedersi se la Corte di giustizia sia davvero un giudice. Come giudice, se rispettasse i principi generalmente riconosciuti dalle tradizioni costituzionali europee (come pur afferma di fare), è dell'«applicazione obiettiva» del diritto europeo che si dovrebbe occupare, non del perseguimento di una finalità, di una "funzione", che, per quanto nobile e condivisibile, non le si confà. In ciò la giurisdizione si distingue dall'amministrazione: se un organo pubblico è preposto alla cura di un interesse specifico, per quanto importante esso sia, quell'organo – sto applicando le categorie concettuali di Giannini – è un ministero, non un giudice, il quale punta sempre al bilanciamento tra interessi concorrenti e alla ricerca di una composizione equilibrata del conflitto sulla base di una regola data. È la stessa Corte di giustizia a precisare che la nozione di imparzialità richiede «l'equidistanza rispetto alle parti della controversia ed ai loro rispettivi interessi concernenti l'oggetto di quest'ultima»; e che perciò si impone al giudice «il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma

giuridica»<sup>13</sup>. Però questo non vale per l'interesse a promuovere l'integrazione europea, per la cui tutela Corte di giustizia istiga i giudici nazionali a seguire la strada di far prevalere sempre e comunque gli scopi "funzionali" dell'integrazione sull'applicazione obiettiva del diritto nazionale. E gli scopi "funzionali" dell'integrazione europea non sono affatto "neutrali", come si vorrebbe fossero le valutazioni di un giudice rispetto agli interessi in gioco. Le libertà di mercato godono di una superiorità gerarchica rispetto ad ogni altra considerazione: soprattutto rispetto a qualsiasi interesse sia protetto dal diritto interno<sup>14</sup>. Giudici che operano come "funzionari" perseguono magari obiettivi nobilissimi, ma non tollerano i vincoli posti alla loro "funzione" da chi – legislatore o Stato membro – è investito dalla legittimazione politica, cioè dalla rappresentanza democratica; evadono perciò dal tracciato storico dello Stato costituzionale di diritto in nome di un *rule of law* che si riduce alla supremazia del diritto europeo e che tradisce lo stesso significato del principio dello Stato di diritto (e del *rule of law*).

4. Il terzo profilo che avevo delineato nel mio programma si interroga su come operi il principio dello Stato di diritto nell'ordinamento giuridico italiano di oggi. Dobbiamo dare per scontato che, appartenendo all'UE, l'Italia ha subito la profonda trasformazione indotta dalle politiche europee: lo Stato di diritto di oggi in Italia difficilmente può definirsi secondo le categorie del *sozialer Rechtsstaat*, data la forte compressione delle implicazioni "sociali" della Costituzione, che però è dovuta, oltre che alle spinte che vengono dall'Unione europea, anche alle quotidiane scelte politiche di chi governa il Paese (per esempio, investire i margini disponibili del bilancio nella riduzione dell'Irpef dei ceti medi anziché nei servizi sociali o nel sostegno dei redditi più bassi è una scelta politica "libera" da condizionamenti europei). Ma, nella prospettiva della ricerca e del Convegno, l'aspetto che rileva di più è il problema dei riflessi dello Stato di diritto nei rapporti, oggi tesissimi, tra potere politico e potere giudiziario.

Quale sia il rapporto tra la legge – che è lo strumento con cui il potere politico trasforma le sue scelte politiche in norme giuridiche che i giudici devono applicare – e la sua applicazione nei tribunali sembra essere un problema ignorato dagli esponenti politici. La polemica contro la magistratura e la sua "pretesa" di *interpretare* le leggi volute dalla maggioranza, anziché *applicarle*, rivela anzitutto la scarsa istruzione di buona parte dei politici che ci governano,

---

<sup>13</sup> Sent. *Ramón Margarit Panicello*, in C-503/15 (punto 38), ma è una massima costante.

<sup>14</sup> Che questa sia «una chiara preferenza ideologica» nella giurisprudenza europea è sostenuto da A. SKRBIC, *Ideology in the adjudication of the Ecj*, in *Law and Philosophy*, 42, 2023, 584.

che parlano senza conoscere l'abc del diritto, e del diritto costituzionale in particolare. Non sanno e mancano di pudore. Anche il ministro della giustizia, che pure è stato un giudice, e giustamente rivendica il principio fondamentale della sottoposizione del giudice alla legge, trascura un aspetto fondamentale di questo principio, non si interroga su cosa sia da intendere per "legge". Il problema che trascura è quello della *scrittura* della legge, il suo *drafting*. È un problema di enorme importanza, perché le regole dello Stato di diritto prendono le mosse dalla necessità che le leggi siano, in primo luogo, accessibili e sufficientemente chiare<sup>15</sup>: non si può volere l'applicazione rigorosa di leggi scritte in maniera non rigorosa; altrimenti si trasferisce ai giudici responsabilità che devono gravare sul legislatore. Ma il nostro legislatore non sembra saperlo.

Si prenda ad esempio il tanto discusso "*decreto-sicurezza*", che contiene 14 nuove fattispecie incriminatrici e 9 aggravanti per alcuni reati già esistenti; norme così imprecise che ben potrebbero essere giudicate incompatibili con i principi costituzionali di tassatività della norme penali: per esempio, si aggiunge al codice penale l'art. 634 bis che punisce "chiunque, mediante violenza o minaccia, occupa o detiene senza titolo un immobile destinato a domicilio altrui o sue pertinenze". Sono impiegati tutti termini chiari e univoci? Cosa vuol dire "immobile destinato a domicilio", per esempio? Negli stessi giorni il Parlamento del Regno Unito discuteva il *Crime and Policing Bill*<sup>16</sup>, in cui viene minuziosamente regolato ogni particolare della disciplina, dedicando articoli e "schede di spiegazione" – per esempio – alla definizione delle armi da taglio e di quegli arnesi che tali non devono considerarsi. Perché? Perché il Regno di Inghilterra ha conosciuto secoli di lotte e tensioni tra il Parlamento e i giudici. Lotte e tensioni che hanno portato il legislatore a escogitare ogni modo per imbrigliare la "creatività" dei giudici nell'interpretazione delle leggi. L'estrema cura con cui le leggi britanniche specificano il loro significato è l'arma più affilata di cui dispone il legislatore "politico" per imporre le sue decisioni. Il nostro legislatore, invece, incapace di fare altrettanto ma mosso da un desiderio tanto irrefrenabile quanto velleitario di imporsi ai giudici, si abbandona all'insulto istituzionale rivolto genericamente ai magistrati (le "toghe") e specialmente a quelli che ritengono loro dovere non applicare qualsiasi precetto sia confusamente rimasto nella mente del legislatore, ma

---

<sup>15</sup> Cfr. per tutti T. BINGHAM, *Rule of law*, cit., cap. 3.

<sup>16</sup> <https://bills.parliament.uk/bills/3938>.

solo il precetto che sia compatibile con le altre norme dell'ordinamento e, in primo luogo, con la Costituzione.

La mancanza di chiarezza è spesso voluta, può essere una soluzione linguistica imprecisa che nasconde il disaccordo politico che corre tra partiti e correnti della coalizione di governo: ma ciò implica il trasferimento all'interprete del compito di decidere che cosa la legge abbia voluto dire, cioè di sostituirsi al legislatore politico che non ha compiuto a dovere il suo compito. Altre volte la mancanza di chiarezza è dovuta all'impreparazione dei politici e dei loro "tecnici", scelti premiando la fedeltà piuttosto che la competenza. Il risultato è comunque una legislazione di pessima qualità, a cui però noi tutti sembriamo ormai rassegnati. Qualche volta la Corte costituzionale l'ha stigmatizzata, giudicando illegittima per esempio la norme penale che sanziona fatti privi dei requisiti minimi di conoscibilità<sup>17</sup>; e di recente ha reagito dichiarando illegittima una legge della Regione Molise<sup>18</sup> per una deroga introdotta nella disciplina urbanistica "del tutto oscura", che sembra scritta da un comico.

Forse è un precedente che va preso sul serio, visto che la Corte motiva ampiamente sul punto dei "requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa", citando la giurisprudenza costituzionale francese e tedesca, che concordano nel accreditare l'obbligo del legislatore "di adottare disposizioni sufficientemente precise al fine di proteggere gli individui dal rischio di applicazioni arbitrarie delle leggi". Forse la Corte costituzionale si prepara a stringere i controlli su come sono scritte le leggi in Italia. Come cittadini non possiamo che augurarcelo.

---

<sup>17</sup> Così nella lontana sent. 364/1988

<sup>18</sup> Sent. 110/2023.