

## *Premessa*

Negli *Appunti* non poche pagine sono dedicate al rapporto fra fonti normative metanazionali e fonti nazionali.

In particolare mi ero, com'è ovvio, soffermato sul significato, sulla portata della riserva di legge disposta dall'art. 25 della Costituzione, nonché sulla regolamentazione del predetto rapporto dettata in modo immediato e diretto dagli art. 10 e 11 della Carta<sup>1</sup>. Vedremo in seguito che, per quanto attiene a queste norme, rispetto alla trattazione già svolta, a mio avviso non c'è molto da cambiare. Di nuovo, rispetto ai dati sui quali mi ero basato, ce n'è però uno, normativo, di assai notevole rilievo: la novella del 18 ottobre 2001, in data, quindi, successiva alla pubblicazione del volume sulla *Legge* (1999), che arricchisce l'art. 117 della Costituzione di un primo comma sulle regole cui devono conformarsi la potestà legislativa dello Stato e quella delle Regioni, nonché, ai commi seguenti, di una analitica disciplina delle competenze rispettivamente dello Stato e delle

---

<sup>1</sup>M. GALLO, *Appunti di diritto penale – vol. I*, Giapichelli, 1999, pp. 83 ss.

Regioni. Alla previsione puramente e semplicemente per titoli di materia è sostituita una casistica che vorrebbe essere attenta a specificare l'oggetto della competenza esclusiva dello Stato, l'oggetto della legislazione modellata sul concorso fra Stato e Regioni e, infine, la competenza delle Regioni per ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato<sup>2</sup>. Si occupa poi, ma qui non interessa, della potestà regolamentare dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, nonché degli scopi della legislazione regionale e delle intese ed accordi che le Regioni possono concludere fra di loro o con Stati o enti territoriali interni ad altro Stato. A noi interessa il primo comma di questa che, più che norma di diritto vigente, sembra l'indice di una voce di enciclopedia del diritto: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Tutto chiaro ad una prima, veloce lettura: poi gli interrogativi. Il primo, e fondamentale, dei quali concerne la relazione, in ultima analisi, il rango delle norme di diritto comunitario o derivanti da obblighi internazionali,

---

<sup>2</sup>La competenza concorrente di Stato e Regione era scomparsa nella riforma del 2016, poi bocciata dal *referendum* confermativo.

rispetto alla Costituzione nazionale. È questo lo snodo che ci avvia prima ad un'attenta esegesi e, successivamente, ad un'ermeneutica che metta la regola studiata nel posto che, nel sistema, le appartiene.

Dunque, esegesi prima, poi lettura e comprensione dell'insieme, cioè ermeneutica. Teniamo presente che ci accingiamo alla lettura di regole precettive, di imperativi finalizzati ad ottenere da chi ne è destinatario un comportamento conforme al prescritto. Teniamo presente anche che ci troviamo di fronte ad un oceano di disposizioni: c'è bisogno di un filo conduttore, o piuttosto di una bussola, se vogliamo mantenere la rotta.

Una prima, preziosa indicazione ci viene da una regola che compare in uno dei prodotti legislativi più chiari e precisi fra quelli annoverati dal nostro ordinamento giuridico<sup>3</sup>. Il primo comma dell'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale: "Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore". Un criterio di osservanza linguistica e uno, più decisamente di carattere storico, le intenzioni del legislatore. Più decisamente: la storia non va

---

<sup>3</sup> Su queste disposizioni si veda l'ottimo lavoro di V. VELLUZZI, *Le preleggi e l'interpretazione*, ETS, 2013.

perduta di vista, nemmeno quando si tratta di precisare il senso delle parole secondo la loro connessione. Prima di procedere ad una lettura, come si suol dire evolutiva, sarà bene accertare il “senso” del segno linguistico nel momento in cui è stato utilizzato. Col tempo, infatti, il valore espressivo di un certo termine può mutare: faremmo, allora, lettura assai diversa da quella richiesta dall’art. 12 se del mutamento non ci rendessimo conto e non ne prendessimo atto. Questo è senz’altro vero: non c’è dubbio, però, che l’argomento storico non è una mera eventualità, ma una costante alla quale bisogna sempre far ricorso quando si vogliono conoscere “le intenzioni” del legislatore. Né le cose mutano molto se da una regola scritta passiamo ad una regola consuetudinaria – nel qual caso, accertamento ed imputazione a volontà sono, più che diffusi, virtuali. Vien da dire, anzi, che è proprio la regola consuetudinaria a imporci, come dicevo, un filo conduttore. Che non dovrebbe essere troppo difficile trovare: si tende, infatti, a rispondere quasi coralmemente che questo filo è la ragionevolezza. Naturalmente, alla risposta segue un’altra domanda: quale sia il dato normativo, la fonte, da cui possiamo trarre l’orientamento e le ragioni che ce lo presentano essenziale alla comprensione e applicazione di un imperativo.

E qui una necessaria messa a punto. Dottrina e giurisprudenza, questa tanto nazionale che del-

le corti europee, si preoccupano della utilizzazione del criterio “ragionevolezza” soprattutto per tracciare, per così dire: dall’esterno, in una visuale che chiamerei dall’alto, la fisionomia del controllo metanazionale su normative nazionali. Scelta, senza dubbio, pienamente legittima, cui, però, se ne affianca necessariamente un’altra: quella che ha per oggetto il ricorso alla ragionevolezza nel sindacato di legittimità costituzionale. Quando ci si chiede, cioè, se una regola sotto-ordinata è conforme o no ad una regola costituzionale o, più genericamente, con margini assai stretti prima di cadere nel vuoto, ad un principio costituzionale. La risposta all’interrogativo si snoda per un percorso lungo il quale il canone in questione serve per dare contenuto sia alla regola ordinaria in attesa di giudizio sia alla regola sovraordinata criterio del giudizio.

Orbene: la rilevanza della ragionevolezza nel giudizio di conformità di norma interna a norma (o principio) internazionale, come in quello tra norma interna e norma sovraordinata, è assunta come dato apodittico: tanto evidente da non richiedere spiegazione alcuna. Ragionevole, però, non è qualifica assoluta: esige un termine di riferimento, qualche volta enunciato, il più delle volte taciuto, come fosse un modo di procedere naturale perché imposto dalla comunicazione. Si capisce che, a questo modo, argomentare in chiave di ragionevolezza diventa scontato: non si

prende l'avvio da una realtà concettuale di dubbia ragionevolezza per arrivare ad una conclusione anch'essa di dubbia ragionevolezza. E si capisce anche come, su tal via, si arrivi alla coincidenza tra ragionevole ed esistente. Ovviamente, malgrado il silenzio sul fondamento del canone, non è questo il senso in cui esso viene utilizzato.

Innanzitutto, un'esigenza che non può essere elusa se vogliamo leggere e comprendere una proposizione linguistica e, più ancora, l'insieme di proposizioni linguistiche che assumiamo costituire un sistema. Se vogliamo dare un senso alla comunicazione del contenuto di una proposizione e se consideriamo questa proposizione come tessera di un mosaico formato da tante altre tessere-proposizioni, dobbiamo per forza ipotizzare un finalismo, un'intenzione consapevole in chi la proposizione stessa ha prodotto, e l'ha prodotta come particella di un sistema. Pensiamo all'art. 12 delle Disposizioni preliminari alla legge. La chiara dizione non avrebbe senso alcuno se non partissimo dal presupposto di un'entità che persegua consapevolmente certi scopi. Può darsi che nel contesto storico le cose non stiano proprio così. Il fatto è che non possiamo operare se non facendo finta, come se avessimo davvero a che fare con un finalismo consapevole. Quale sia, poi, questo scopo, questa intenzione perseguita, superata la prima meta, che è quella di comunicare e far comprendere ad altri ciò che si vuole

che facciano o non facciano, è affare che dipende da ordinamento ad ordinamento. Ed è affare che deve essere disbrigato. Chi, e gliene va dato merito, si guarda bene dal trattare forme e concetti giuridici come fossero una specie di *deus ex machina* che scende da un cielo senza confini, trova il fondamento della ragionevolezza in modo particolarmente vistoso nel principio espresso dall'art. 3 della Costituzione: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Indubbiamente lodevole lo sforzo di trovare una giustificazione positiva al principio, problematico, però, il risultato. Vero che su questa regola nessuna persona perbene può avere dubbi: una volta tanto, mi espongo ed esco in una locuzione decisamente impegnativa, la più impegnativa fra quelle cui potrei ricorrere. Il primo comma dell'art. 3 Cost. è, molto probabilmente, la norma più "cristiana" del nostro ordinamento. Non è azzardato cogliervi un'eco paolina. Suona

dettata da “eterno consiglio”. Ciò, però, non vuol dire che le parole che leggiamo proponga-  
no, anzi, dettino un canone interpretativo, uno  
strumento indispensabile all’operazione richiesta  
all’interprete, in particolare all’interprete qualifi-  
cato che è il giudice. Una cosa, riconoscere che  
un certo precetto è incontrovertibile, al riparo da  
ogni perplessità, altra e ben diversa vedervi un  
criterio prima esegetico, poi ermeneutico, che è  
conclusione cui, sia pure con categoricità variabi-  
le, si arriva scorrendo i principi enunciati come  
fondamentali nella Carta.

È il secondo comma dell’art. 3 che ci presta un  
aiuto, forse decisivo. Torniamo alla partenza: il  
filo conduttore, la nota dominante del giudizio di  
conformità di una regola “ordinaria” ad una rego-  
la sovraordinata, individuato nella ragionevolezza.  
Questa, a sua volta, concetto relativo che rinvia  
allo scopo perseguito. E allora, il II comma  
dell’art. 3: alla Repubblica è affidato il compito di  
“rimuovere gli ostacoli di ordine economico e so-  
ciale, che, limitando di fatto ...”. Una regola in  
primo luogo canone di valutazione delle regole  
sotto-ordinate: sono costituzionalmente illegittime  
le norme la cui applicazione impedisce o rende  
più difficoltoso l’adempimento del compito asse-  
gnato alla Repubblica. Norme, dunque, irragione-  
voli in quanto contrarie allo scopo cui è preordi-  
nato l’*incipit* dello stesso articolo. Metro, misura  
che viene immediatamente in considerazione. Ac-



canto, la funzione di programma, della cui vincolatività si può e si deve discutere, ma che esiste ed è programma – al quale devono non solo non contrastare, ma anche positivamente ispirarsi, le leggi ordinarie. Il I comma dell’art. 3 non ci offre il canone della ragionevolezza, ci fornisce, però, il dato referente rispetto al quale si afferma o si nega la ragionevolezza di una regola sotto-ordinata.

Giunti a questo passo, possiamo allargare l’asserto ad ogni incontro fra norma sotto-ordinata e norma regolatrice: la ragionevolezza della prima è data dal fatto che non urta contro il finalismo della seconda o che addirittura di questo finalismo costituisce modo di attuazione.

Alcune note in margine. Prima di tutto, quello della ragionevolezza non è criterio metagiuridico, ma positivo perché si ricava dall’ordinamento. Portando all’estremo quanto detto, si può dire che c’è sovrapposizione fra ragionevolezza e principio di non contraddizione. Con una conseguenza immediata e davvero importante. In linea di principio è inevitabile misurarsi con la possibilità di “eccezione”: che, però, a pena di scadere nell’irragionevole, deve trovare spiegazione e giustificazione in uno scopo, magari ultimo, che non si può fare a meno di perseguire. La formula romana, come quasi sempre, netta ed incisiva: *salus rei publicae*... In secondo luogo, va chiarito che il discorso che ho tentato di svolgere sta e cade con la “rigidità” della Costituzione. E sarebbe, questo,

un grave limite alla validità dell'assunto, se non dovessimo concludere che solo se è rigida abbiamo una Costituzione. Un insieme normativo che si presenta come statuto fondamentale, ma che può essere derogato e, perfino, abrogato da ogni altro atto che abbia forma e vigore di legge, è Costituzione come, per rifarci ad una fonte illustre, il re di coppe è re. Insomma, Carte cosiddette flessibili potranno anche funzionare da motivo ispiratore, *slogan* politicamente efficace, ma possono dirsi "Costituzione" unicamente per la materia che trattano: architettura dell'organismo statale, disciplina delle attività proprie della statualità, facoltà di agire o non agire reputate di primario rilievo.

Ancora: la posizione apicale delle norme costituzionali, non elimina l'esigenza di una lettura sistematica. Si può dire solo che l'essere al vertice della scala normativa ne rende la coesistenza segnatamente complessa e delicata. Bisogna, infatti, armonizzare, aggiustare nel loro insieme, regole tutte di primaria importanza, più o meno quello che capita ad una padrona di casa quando deve assegnare i posti a tavola fra persone coetanee, tutte del medesimo rango. D'altra parte non si può dimenticare che postulare un sistema implica, per necessità, contemperare fra di loro elementi tra i quali è inevitabile scorgere discordanze, anche notevoli. Il compito è, pertanto, tutt'altro che facile. Si spiega, così, perché, mentre in linea di principio nessuno nega che la Costituzione deve essere