

Alla ricerca dell'intenzione del legislatore: un'indagine empirica

DAMIANO CANALE

È opinione diffusa che le disposizioni giuridiche – come ad esempio le costituzioni, le leggi, i regolamenti – siano testi che esprimono l'intenzione dell'autorità che li ha emanati. Sulla base di tale presupposto, i giudici spesso sostengono che questi testi debbano essere interpretate in modo che il loro contenuto sia conforme alle intenzioni dei loro autori.

La plausibilità di queste assunzioni è tuttavia oggetto di numerose controversie.

In primo luogo, non è chiaro se i legislatori, in quanto entità collettive di tipo istituzionale, possiedano intenzioni, né come tali intenzioni possano essere conosciute laddove esistano davvero. In secondo luogo, quando i giudici ricorrono all'intenzione del legislatore in sede interpretativa, talvolta ricercano l'intenzione dell'autorità che ha emanato la disposizione mentre in altre occasioni ricostruiscono quale sarebbe potuta essere l'intenzione di un legislatore ipotetico, che si prende cura della coerenza dell'ordinamento giuridico oppure della sua conformità a principi o a valori sottostanti. In terzo luogo, l'oggetto dell'intenzione del legislatore non è identificato in modo univoco nella pratica giudiziale. Esso viene identificato, a seconda dei casi, con ciò che il legislatore intendeva dire, oppure con ciò che la disciplina normativa mirava a realizzare, o ancora col fine intrinseco che la disposizione o la norma perseguono all'interno dell'ordinamento. Alla luce di ciò, diversi autori sostengono che i giudici utilizzino l'argomento dell'intenzione del legislatore come un'etichetta generica, che in realtà nasconde l'uso di standard interpretativi e argomentativi differenti (TARELLO 1980; CRAIG 2004; MARMOR 2005; LUZZATI 2016; MATCZAK 2017). Seguendo questa linea, MacCormick e Summers sono giunti ad affermare che l'intenzione del legislatore costituisce un argomento interpretativo trans-categoriale, che consente di connettere tra loro argomenti di altro tipo (MACCORMICK, SUMMERS 1991).

È importante notare, ad ogni modo, che queste ricostruzioni si basano sull'analisi di un insieme limitato di decisioni giudiziali, selezionate per esemplificare una tesi teorica e non per mostrarne la portata esplicativa con riguardo ad una popolazione statisticamente significativa di decisioni.

Il dibattito sull'intenzione del legislatore si è poi concentrato sulle diverse declinazioni che questo argomento assume nel ragionamento giuridico. Con riguardo all'intenzione del legislatore storico o originario, molti studiosi hanno sostenuto che si tratta di una finzione (RADIN 1930; DWORKIN 1986; GREENBERG 2011; DOERFLER 2017; CANALE 2022) o, nella migliore delle ipotesi, di una metafora (LUZZATI 2016). Altri invece ritengono che la si possa considerare come un'intenzione oggettiva, pubblicamente accessibile, che contribuisce a individuare il significato contestuale di un testo giuridico (EKINS 2012; GOLDSWORTHY 2019). Secondo questa prospettiva, i giudici tendono a rimanere fedeli a questo standard perché aderiscono alla dottrina della supremazia legislativa; un atteggiamento, questo, giustificato da valori democratico-costituzionali quali la certezza del diritto e la separazione dei poteri. Tuttavia, alcuni studiosi hanno contestato queste posizioni nonostante la loro apparente plausibilità (CANALE, POGGI 2019; SMITH 2019).

La nozione di intenzione del legislatore in quanto scopo perseguito dalla norma è meno controversa in letteratura. Non è raro che i legislatori rendano espliciti i fini che l'emanazione di una determinata disposizione si propone di perseguire. Inoltre, il riferimento agli scopi del legislatore in sede interpretativa è giustificato dagli stessi valori costituzionali sopra menzionati (BARAK 2007). Tuttavia, alcuni autori sostengono che il fine della norma sia, nella maggior parte dei casi, troppo generico e non consenta di raggiungere un'interpretazione univoca dei testi giuridici (SUNSTEIN 1989); altri ritengono invece che ciò non sia vero, almeno quando l'interpretazione conforme al fine perseguito dal legislatore sia coordinata con altri criteri interpretativi.

Per concludere, anche l'intenzione legislativa controfattuale e l'intenzione intesa come *ratio legis* sollevano non poche perplessità teoriche. Dal punto di vista normativo, l'uso di questi standard argomentativi è giustificato dall'assunto secondo cui gli esiti dell'interpretazione di una disposizione devono risultare coerenti con le altre norme e principi che compongono l'ordinamento. Non a caso, queste varianti dell'argomento sembrano essere particolarmente rilevanti negli ordinamenti caratterizzati da una costituzione rigida, come quello italiano. Tuttavia, dal punto di vista teorico, alcuni autori sostengono che le intenzioni del legislatore controfattuale possano essere ricostruite in modi diversi, a seconda dello scenario controfattuale scelto dal giudice (CANALE, TUZET 2016; POGGI 2020). In tal modo, le intenzioni legislative controfattuali possono aprire la porta a una discrezionalità interpretativa senza limiti. Inoltre, con riguardo alla *ratio legis*, è stato osservato che questa etichetta è ambigua. Essa può essere riferita ai motivi che spinsero il legislatore storico a emanare il testo normativo, oppure al presunto fine intrinseco della norma, oppure ancora ai principi interpretativi di ragionevolezza e proporzionalità (DICIOTTI 1999).

È importante sottolineare che le questioni fin qui menzionate sono per lo più considerate in letteratura da una prospettiva teorica o normativa. Con riguardo alla giurisprudenza italiana, mancano del tutto delle indagini empiriche relative all'uso degli argomenti interpretativi da parte delle corti. Una mancanza, questa, che rende incerta la presunta capacità della teoria di dar conto dell'effettiva articolazione del ragionamento giuridico nella prassi giudiziale.

Per colmare questa lacuna, il progetto di ricerca *Looking for legislative Intent in Judicial Reasoning: An Empirical Research* - realizzato grazie al lavoro congiunto di studiosi dell'Università Bocconi, dell'Università di Brescia, dell'Università di Milano, dell'Università di Siena e dell'Università di Venezia - ha adottato un approccio differente, ispirato alla filosofia sperimentale. Tale approccio combina elementi di tipo teorico, utilizzati per formulare le ipotesi di ricerca e gli strumenti concettuali di analisi, con elementi di tipo quantitativo, ricavata mediante ricerca empirica, ovvero sia l'analisi delle sentenze giudiziali delle corti superiori italiane dell'ultimo decennio.

Sotto questo profilo, la ricerca si configura come un contributo innovativo allo studio delle pratiche argomentative delle corti nell'ordinamento giuridico italiano. Più precisamente, la ricerca ha perseguito tre obiettivi. In primo luogo, ha inteso raccogliere le decisioni delle corti superiori italiane dell'ultimo decennio nelle quali viene impiegato l'argomento dell'intenzione del legislatore, organizzandole in un database pubblicamente accessibile. In secondo luogo, la ricerca si è proposta di ricostruire gli usi dell'argomento dell'intenzione in seno alla giurisprudenza, e di valutare la sua rilevanza all'interno dei diversi settori dell'ordinamento. In terzo luogo, i risultati della ricerca verranno utilizzati per affrontare questioni teoriche relative alla natura dell'intenzione del legislatore, al suo effettivo peso nelle decisioni giudiziali, e al suo rapporto con altri standard argomentativi.

In questa sezione di *Diritto & Questioni Pubbliche* vengono presentati i primi risultati della ricerca, relativi alle decisioni delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, penali e civili, e all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. I tre saggi qui raccolti forniscono uno spaccato interessante della giurisprudenza italiana degli ultimi anni, evidenziando come all'ampia attenzione riservata alla figura dell'intenzione del legislatore da parte della teoria del diritto non corrisponda, nell'ordinamento italiano, una pari rilevanza dell'argomento in questione in seno alla giurisprudenza. In conclusione, desidero ringraziare i direttori di *Diritto & Questioni Pubbliche* per aver gentilmente ospitato questi saggi nella rivista.

Riferimenti bibliografici

- BARAK A. 2007. *Purposive Interpretation in Law*, Princeton University Press.
- CANALE D. 2022. *Legislative Intent, Collective Intentionality and Fictionalism*, in MARQUES T., VALENTINI C. (eds.), *Collective Action, Philosophy and Law*, Routledge, 23 ss.
- CANALE D., POGGI F. 2019. *Pragmatic Aspects of Legislative Intent*, in «The American Journal of Jurisprudence», 64, 125 ss.
- CANALE D., TUZET G. 2016. *What the Legislature Did not Say. Legislative Intentions and Counterfactuals in Legal Argumentation*, in «Journal of Argumentation in Context», 5, 249 ss.
- CRAIG, P.P. 2004. *Legislative Intent and Legislative Supremacy: A Reply to Professor Allan*, in «Oxford Journal of Legal Studies», 24, 585 ss.
- DICIOTTI E. 1999. *Interpretazione della legge e discorso razionale*, Giappichelli.
- DOERFLER R.D. 2017. *Who Cares How Congress Really Works?*, in «Duke Law Journal», 66, 979 ss.
- EKINS R. 2012. *The Nature of Legislative Intent*, Oxford University Press.
- GOLDSWORTHY J. 2019. *The Real Standard Picture, and How Facts Make It Law: A Response to Mark Greenberg*, in «The American Journal of Jurisprudence», 64, 163 ss.
- GREENBERG M. 2011. *Legislation as Communication? Legal Interpretation and the Study of Linguistic Communication*, in MARMOR A., SOAMES S. (eds.), *Philosophical Foundations of the Language in the Law*, Oxford University Press, 217 ss.
- LUZZATI, C. 2016. *Del giurista interprete*, Giappichelli.
- MACCORMICK N., SUMMERS R.S. (eds.) 1991. *Interpreting Statutes. A Comparative Study*, Aldershot.
- MARMOR A. 2005. *Interpretation and Legal Theory*, Hart.
- MATCZAK M. 2017. *Three Kinds of Legislative Intention in Law Making*, in «Law and Philosophy», 36, 651 ss.
- POGGI F. 2020. *Against the Conversational Model of Legal Interpretation*, in «Revus», 40, 9 ss.
- RADIN M. 1930. *Statutory Interpretation*, in «Harvard Law Review», 43, 863 ss.
- SMITH D. 2019. *The Practice-based Objection to the 'Standard Picture' of How Law Works*, in «Jurisprudence», 10, 502 ss.
- SUNSTEIN C. 1989. *Interpreting Statutes in the Regulatory State*, in «Harvard Law Review», 103, 406-508.
- TARELLO G. 1980. *L'interpretazione della legge*, Giuffrè.