



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO I

Andrea Bonomi

**La forma è sostanza: quando una legge è irrimediabilmente oscura
e come tale incostituzionale?**

5 febbraio 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Andrea Bonomi*

La forma è sostanza:

quando una legge è irrimediabilmente oscura e come tale incostituzionale?*


SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le leggi irrimediabilmente oscure in occasione dei rinvii presidenziali. – 3. Le leggi irrimediabilmente oscure in sede di giurisprudenza costituzionale. – 4. Le leggi irrimediabilmente oscure in ambito dottrinale. – 5. La vera novità rappresentata dalla [sentenza n. 110 del 2023](#) in tema di incostituzionalità di leggi irrimediabilmente oscure. – 5.1. Considerazioni d'insieme. – 5.2. Le clausole generali. – 5.3. Le definizioni legislative. – 6. Conclusioni.

ABSTRACT: *The paper starts from the fact that for a long time in the doctrinal field, in the jurisprudential context and also when some Presidents of the Republic put some acts off to the Parliament, has already appeared the principle which dictates that laws must not be irremediably obscure. The really innovative item - represented by the recent judgement no. 110/2023 of the Constitutional Court - lies actually not so much in the declaration of unconstitutionality of a radically obscure law because of a conflict with the parameter of reasonableness, but above all in the identification of the limit beyond which the law can be considered irremediably unintelligible.*

1. Premessa

La forma è sostanza, si dice.

Questo vale a maggior ragione quando si discute di diritto e in modo particolare quando viene in considerazione il “buon confezionamento” delle disposizioni legislative¹, ovvero il cosiddetto *drafting* normativo² detto anche legistica³.

*  Contributo scientifico sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 3, comma 11 del Regolamento della Rivista.

Andrea Bonomi è Professore associato di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

¹ Come osserva M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della Pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto. (Osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in [federalismi.it](#) 23 ottobre 2013, 11, «il diritto non è una forma vuota asservita alla politica e, per questo, è necessario comprendere le ragioni delle scelte compiute e distinguere ciò che della scelta politica è attuazione dei parametri costituzionali e ciò che è, invece, esercizio del potere politico non sindacabile sul piano giuridico».

² Anche se nel corso del presente scritto noi faremo riferimento perlopiù al *drafting* formale, con la terminologia *drafting* si allude, come è noto, sia a quello formale sia a quello sostanziale: per *drafting* formale si



Che una legge debba contenere espressioni linguistiche non oscure, ma il più possibile chiare e che dunque debba essere intellegibile⁴ e conoscibile da parte dei suoi destinatari è un'esigenza la cui soddisfazione pressoché tutti hanno da sempre auspicato⁵.

Dopotutto è ben vero che «se una legge infelicemente formulata non può mai considerarsi buona... una legge ben redatta non è sempre (e per questo) una buona legge»⁶.

Infatti una corretta accezione del *drafting* non può esaurirsi nella definizione di una forma ottimale della regolazione legislativa, ma deve anche migliorare i profili sostanziali del testo normativo attraverso la garanzia dell'utilità dei suoi contenuti, della fattibilità amministrativa

intende il complesso degli aspetti meramente formali, ovvero di natura redazionale (quali quelli riguardanti la struttura dell'atto, la sua partizione interna, la numerazione di articoli e commi, le novelle, i rinvii normativi interni ed esterni, le indicazioni stilistiche, linguistiche e grafiche); per *drafting* sostanziale si intendono, invece, gli aspetti sostanziali (quali la verifica della coerenza ordinamentale, dell'adeguatezza delle disposizioni in rapporto alla normativa vigente e dell'omogeneità della disciplina, nonché il divieto di modifica parziale di atti di fonte secondaria operata con atti aventi forza di legge). Per maggiori informazioni al proposito cfr. L. TAFANI - F. PONTE, *Le tecniche legislative statali, regionali e dell'Unione europea a confronto. Per un auspicabile ravvicinamento*, in [Osservatorio sulle fonti](#) 2022, n. 1, 452 ss.

³ Sulle ragioni per le quali è preferibile utilizzare il termine legistica, vedasi G.U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur. Trecc.*, XXXV, Roma 1993, 3, secondo cui il termine in questione è breve, è un neologismo conforme al modo con cui sono costruite analoghe espressioni italiane (ad esempio, informatica, pragmatica, linguistica ecc...), è un neologismo che ha già corrispondenti in altre lingue, è facilmente comprensibile e nell'opposizione fra "legislazione" e "legistica" è facile capire che la prima si occupa delle leggi in quanto prodotto e la seconda del legiferare in quanto attività che produce.

⁴ R. ZACCARIA, *Il linguaggio del legislatore e della Corte costituzionale*, in [Rivista AIC](#) 13 marzo 2023, 144-148, effettua la seguente distinzione: da un lato la chiarezza e la precisione, intese, rispettivamente, la prima come assenza di sintassi o semantica ambigue e la seconda quale individuazione, senza margine di ambiguità, dei fatti giuridici oggetto di regolazione e degli effetti che ad essi si connettono, nonché quale definizione in modo univoco delle situazioni giuridiche soggettive, attive o passive, che ne derivano, evitandosi formulazioni dal significato incerto o non pienamente capaci di garantire la corrispondenza dell'elemento disciplinato al *nomen iuris* utilizzato; dall'altro lato l'intellegibilità, intesa nel senso che il legislatore è chiamato ad "allentare" il rigore del linguaggio giuridico in nome delle esigenze di comprensibilità dello stesso da parte del cittadino comune. L'Autore a quel punto osserva che per risolvere i problemi derivanti dal fatto che l'intellegibilità rischia di porsi in conflitto con le esigenze di chiarezza e di precisione si deve ricorrere ad un rapporto gerarchico in virtù del quale «la legge deve essere chiara, precisa ed intellegibile ma non "semplice", se questo significa sacrificare i primi due obiettivi (finendo essa per diventare dunque in pratica... semplicistica)» (148).

⁵ Come ben rilevano A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Certezza del diritto*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, II, Milano 2006, 845, «che il diritto si costituisca per dare certezze è fuor di dubbio»; in tema cfr. già, ovviamente, N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?* in *Riv. int. fil dir.* 1951, 150, secondo la cui notissima affermazione «la certezza è un elemento intrinseco del diritto, sì che il diritto o è certo o non è neppure diritto», nonché, più di recente, P. COSTANZO - L. TRUCCO, [The historical roots of legislative technique in constitutional parliamentarism \(a framework\)](#), in questa [Rivista](#) 2022/III, 1397, secondo cui «there is no doubt that the degree of progress in legislative techniques is a clear indicator of the institutional importance of parliamentary representation, as well as of the solidity of the state of law in general».

⁶ M. AINIS, *Una finestra sulla qualità della legge*, in *Rass. parl.* 1996, 191.



e finanziaria delle soluzioni prefigurate nonché della ricerca di meccanismi di adesione preventiva dei destinatari.

Tuttavia «una legge “scritta bene” resta preferibile rispetto a una legge “scritta male”»⁷.

Sarà anche vero infatti che acquisisce sempre un rilievo fondamentale l'esigenza di salvaguardare il principio democratico in base al quale l'esercizio dei pubblici poteri spetta agli organi rappresentativi del popolo.

Un punto però dev'essere ben chiaro: fra questa esigenza e quella di realizzare una maggiore certezza del diritto attraverso la redazione tecnicamente più perfezionata dei testi legislativi «non sussiste una totale autonomia»⁸. Infatti la necessaria prevalenza della volontà popolare, pur mediata o immediata, non può determinare l'obbligo di osservare comandi oscuri.

D'altronde, si ipotizzi pure di partire dal presupposto secondo cui un'eccessiva fiducia nelle tecniche legislative lascia qualche perplessità⁹.

È stato così sostenuto che criteri di *drafting*, strumenti di legimatica, impiego di mezzi informatici e manuali di legistica, per quanto raffinati e completi, non sono di per sé sufficienti al fine di garantire l'unico carattere che può conferire effettività e dunque efficacia alla disposizione legislativa, ovvero la forza integrativa: quest'ultima, in una società composita e competitiva, deriverebbe piuttosto dal negoziato tra le parti in gioco, vale a dire dalla composizione di interessi contrapposti secondo rapporti di forza¹⁰.

Tuttavia anche chi muove da questo presupposto deve ammettere che comunque la buona confezione dei testi legislativi si pone come utile e, anzi, necessario fattore di costruzione dell'ordinamento giuridico.

In altri termini, proviamo ad ammettere la seguente ipotesi.

⁷ A. MASSARO, *Determinatezza della norma penale e calcolabilità giuridica*, Napoli 2020, 349, secondo la quale «la legittimazione di una tecnica legislativa sciatta e incurante delle più elementari regole che governano il *drafting* o, addirittura, la lingua italiana, sulla base della considerazione per cui “la lettera della legge non sarebbe comunque decisiva”, rischia di sminuire più del dovuto la funzione critica cui... la precisione del testo è in grado di assolvere».

⁸ Così A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto. II. Profili applicativi*, in *Enc. giur. Trecc.*, VI, Roma 1988, 4, il quale osserva che anche l'inserimento di un organo tecnico incaricato del compito di dare un assetto più adeguato al libro delle leggi non può essere ritenuto incompatibile con i principi del nostro ordinamento costituzionale (5).

⁹ Dopotutto, come sosteneva il giudice Barwick, anche la migliore arte di redazione delle leggi e anche l'uso di un linguaggio legislativo il più semplice e il più preciso lasciano pur sempre lacune che devono essere riempite dal giudice e sempre incorrono in ambiguità e in incertezze che in ultima analisi devono essere risolte in via giudiziaria: l'opinione del giudice Barwick è ricordata da M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?* Milano 1984, 10.

¹⁰ In tal senso cfr. F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano 2000, 87.



Spesso può rivelarsi più efficace una legge che, a dir così, stia fra l'oscuro e l'ambivalente, ovvero in grado di lasciare un margine di ambiguità interpretativa e di consentire dunque a tutte le parti in gioco il riconoscimento dei propri interessi, rispetto ad un'altra che, nella sua drastica univocità, si ponga come fattore di esclusione di taluni dei soggetti in gioco e precostituisca, dunque, le forme della propria totale elusione da parte di un consistente gruppo sociale¹¹.

Anche chi sostiene questa ipotesi deve poi riconoscere che la chiarezza linguistica, come fattore di comunicazione intersoggettivo, e l'imponente quantità di regole di *drafting* che ne deriva costituiscono uno strumento, sì, non esclusivo, ma in ogni caso necessario nell'attività di positivizzazione del diritto¹².

Proprio per questo motivo in dottrina appare fundamentalmente univoca l'affermazione secondo cui non si pretende che la legge sia espressione di formule matematiche¹³, ma nell'ambito del linguaggio giuridico dovrebbe essere sempre usata la massima precisione di termini ed uno stesso termine non dovrebbe essere usato con significati diversi.

In altre parole, è *communis opinio* che la legge può essere conosciuta solo in quanto non sia oscura¹⁴, mentre una formulazione legislativa non intellegibile, ovvero «ad indoviniello

¹¹ Così sempre F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti*, cit., 88.

¹² In tal senso cfr. ancora F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti*, cit., 89-90. L'Autore muove dai seguenti presupposti: in primo luogo «nello stesso sistema del diritto penale, ove massimamente si avverte l'esigenza di certezza, espressa sul piano del diritto positivo dai principi di tassatività (e perspicuità) della fattispecie normativa e di irretroattività della legge, di cui agli artt. 25 comma 2 Cost., 1 c.p., commi 1 e 2, il complesso meccanismo della determinazione dell'entità della pena e l'esistenza di un consistente margine di discrezionalità del giudice nella quantificazione della stessa tra un minimo e un massimo definiti dal legislatore sono la prova dell'impraticabilità di un canone assoluto di prevedibilità nell'ordinamento positivo» (81); in secondo luogo «assume...un ruolo eminente la capacità della norma di rendersi *accettabile*, di soddisfare in un dato momento la maggior parte degli interessi concorrenti, di produrre l'equilibrio contingente capace di prevenire e assorbire le deviazioni extraistituzionali degli effetti delle delusioni subite dai consociati» (90); in terzo luogo «un *quid* di incertezza è necessario... per realizzare, di volta in volta, quella flessibilità che si rende oggi indispensabile per l'intero sistema giuridico nelle società informate al pluralismo» (96). Partendo da questi presupposti, lo stesso Autore conclude così che l'univocità della norma sarebbe, sì, inefficace, se non inopportuna, sul piano politico e sistemico – «ove il margine lasciato all'interprete, o in sede di redazione delle disposizioni (con l'uso di concetti indeterminati o formule estensive), ovvero in sede di definizione del ruolo del medesimo (cui siano conferiti ampi spazi di discrezionalità, anche con un accorto impiego di strumenti di eterointegrazione dell'ordinamento) potrebbe rappresentare... l'unica reale garanzia di effettività» (90) –, ma è «apprezzabile ed auspicabile sul piano linguistico e comunicativo» (90).

¹³ Come bene osserva M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari 2002, 119, «le espressioni linguistiche non possono mai essere precise al pari di formule matematiche».

¹⁴ A giudizio – in sede di commento della [sent. n. 110 del 2023](#) della Corte costituzionale di cui di qui a poco ci occuperemo sopra nel testo – di G.U. RESCIGNO, *Se una legge è radicalmente oscura. (Annotazioni suggerite dalla sentenza costituzionale n. 110/2023)*, in *Quad. cost.* 2023, n. 4, 882, la legge incostituzionale è non semplicemente la legge radicalmente oscura, bensì la legge caratterizzata da radicale oscurità giuridica, ovvero non «un testo totalmente incomprensibile secondo la lingua italiana, ma... un testo che non consente di



giuridico»¹⁵, rappresenta proprio l'esatto contrario del risultato di precisione che la legge, come tale, dovrebbe sempre perseguire.

Tale *communis opinio* è del tutto condivisibile non solo perché il cittadino dev'essere messo in condizione di conoscere la legge a cui prestare osservanza e di prevedere le conseguenze delle sue condotte¹⁶, ma perlomeno anche per altri due motivi.

In primo luogo la tecnica di redazione delle leggi assume grande importanza ai fini della distribuzione del potere fra legislatore e organi dell'applicazione: infatti una legge oscura, oltre a non garantire uniformità di applicazione¹⁷, non costituisce altro se non una delega di potere – per quanto “involontaria” – agli organi chiamati ad applicarla ed *in primis* ai giudici¹⁸.

costruire compiutamente le prescrizioni che dovrebbe contenere per consentire il risultato avuto di mira»: ciò – secondo lo stesso Autore (881-882) – sarebbe comprovato da un attento esame proprio della suddetta [sent. n. 110 del 2023](#) il cui oggetto era una legge contenente una proposizione scritta in lingua italiana che consente di entrare al suo interno e di farne un'analisi critica rigorosa e dunque una disposizione tanto poco non intellegibile che, proprio comprendendo quello che dice e quello che dicendo omette o lascia nel vago, la Corte riesce a farne un'analisi spietata che fonda il suo giudizio di incostituzionalità; in realtà, ad essere censurato dalla Corte sarebbe piuttosto un testo che non consente di costruire compiutamente le prescrizioni che dovrebbe contenere per permettere il risultato preso di mira. L'Autore osserva che il principio di ragionevolezza «serve a fondare un principio non scritto più specifico, su cui effettivamente si fonda il giudizio finale: possiamo chiamarlo... principio del “divieto di disposizioni giuridicamente oscure”» (883).

¹⁵ L'espressione, assai efficace, è tratta da V. ITALIA, *La fabbrica delle leggi. Leggi speciali e leggi di principio*, Milano 1990, 14-15.

¹⁶ Come è stato correttamente osservato, «c'è un'esigenza *fondamentale* di *razionalità comunicativa* del diritto... Non sarebbe, invero, razionale un diritto che si manifestasse in forme inidonee alla comunicazione, posto che proprio la comunicazione... è il *modus essendi* del diritto in quanto strumento di regolazione dei rapporti sociali. Un diritto che non comunica non è diritto, ma semplice manifestazione di volontà o desiderio o quant'altro, destinata a rimanere chiusa in se stessa»: così F. PALAZZO, *La legge “radicalmente oscura” al vaglio della Corte costituzionale: profili penalistici (e non solo)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 2023, n. 3, 1053.

¹⁷ In questo senso si potrebbe ancorare il principio di intellegibilità della legge anche al principio di eguaglianza di trattamento, che all'evidenza potrebbe entrare in sofferenza a causa di disposizioni difficilmente decifrabili e pertanto foriere di disparità di trattamento. Tuttavia è stato autorevolmente segnalato come «il rischio di disparità di trattamento, da un lato, presuppone una disposizione che sia suscettibile di interpretazione/applicazione e quindi non sia radicalmente inintelligibile; dall'altro, è ben plausibile che lo stesso rischio accompagni l'interpretazione/applicazione di disposizioni non affette da inintelligibilità né da insufficiente indeterminatezza, ma solo aperte a plurime opzioni interpretative»: così F. PALAZZO, *La legge “radicalmente oscura” al vaglio della Corte costituzionale: profili penalistici (e non solo)*, cit., 1054.

¹⁸ In tal senso cfr. anche R. GUASTINI, *Redazione e interpretazione dei documenti normativi*, in S. BARTOLE (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova 1988, 38-39, secondo il quale è proprio per questo motivo che le leggi oscure «sono attentati al vigente sistema delle fonti del diritto», nonché, più recentemente, F. PALAZZO, *Legalità penale vs. creatività giudiziale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 2022, n. 3, 983, il quale osserva che «il decadimento della *qualità della legge* apre le porte al creazionismo giudiziale nella misura in cui il testo legale non riesce ad esprimere un esauriente e definito contenuto normativo».



In secondo luogo una legge redatta in spregio delle regole della tecnica legislativa al punto tale da risultare oscura può non essere in grado di produrre gli effetti giuridici perseguiti dal legislatore stesso e quindi di raggiungere l'obiettivo prefissato: in altre parole, tale legge può risultare «inceppata»¹⁹.

Infatti con la [sentenza n. 110 del 2023](#) – poi confermata sul punto dall'ancor più recente [sentenza n. 147 del 2023](#) – la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale una legge irrimediabilmente oscura in quanto contrastante con i “requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa” e dunque con l'art. 3 Cost.

Non a caso in dottrina si è conferita un'«assoluta novità»²⁰ alla suddetta [pronuncia n. 110 del 2023](#); si è osservato che «ha tuonato per molto, anzi troppo tempo, ma alla fine è piovuto sull'arido terreno della qualità della legislazione»²¹; si è affermato che «per la prima volta, il giudice delle leggi decide di affrontare *ex professo* la questione della rilevanza costituzionale della tecnica legislativa, quanto meno sotto il profilo della illegittimità della legge (totalmente) oscura»²²; si è constatato come i giudici costituzionali abbiano «espresso un nuovo contributo alla qualità dei testi normativi»²³.

In effetti non si può negare la notevole rilevanza della [pronuncia n. 110 del 2023](#).

In tale decisione, come è ormai noto ai più, la Corte annulla una disposizione contenuta in una legge della Regione Molise nella misura in cui essa “abbonda di termini imprecisi, o comunque di ardua intelligibilità, in difetto di qualsiasi riferimento al contesto normativo nel quale essa aspirerebbe ad inserirsi”.

La disposizione impugnata si presentava così: “[n]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V.A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti”.

La Corte, sulla scorta delle osservazioni dell'Avvocatura generale, evidenzia come sia del tutto equivoco il termine “piani” utilizzato dalla disposizione regionale senza specificare

¹⁹ Così E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli 2019, 40, il quale peraltro opportunamente ricorda la vicenda, narrata da Cicerone, di quel Re che, conclusa attraverso un patto con il nemico una guerra di trenta giorni, andava di notte a saccheggiarne le campagne con il pretesto che il patto parlava di “giorni” e non di “notti” (39).

²⁰ Così P.C., [Ancora un \(notevole\) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo \(osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023\)](#), in questa [Rivista 2023/II](#), 461.

²¹ Così L. DI MAJO, [Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023](#), in questa [Rivista 2023/II](#), 715.

²² Così S. SCAGLIARINI, [La Corte e la tecnica legislativa](#), in questa [Rivista 2023/III](#), 833.

²³ Così C. DI MARTINO, [Il diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni](#), in questa [Rivista 2023/III](#), 962.



affatto a quali tipi di piani – se, ad esempio, ai piani urbanistici territoriali oppure ai piani funzionali alla tutela del paesaggio – si faccia riferimento.

La stessa Consulta continua osservando come siano del tutto imprecise altresì le nozioni di “opere già realizzate” e di “intervento da realizzare” così come l’espressione “tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto”, che non appare ancorata alla disciplina di una specifica tipologia di piano.

Infine la Corte stigmatizza anche l’uso del tutto improprio dell’acronimo “V.A.” anche in considerazione della circostanza che le spiegazioni fornite al riguardo dalla difesa regionale sono equivoche al pari di quanto avrebbero dovuto delucidare: dapprima si spiega che l’acronimo si riferisce alla “Valutazione Ambientale” senza precisare però se alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) o alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), mentre in seguito si spiega che l’acronimo farebbe semplicemente riferimento alla “verifica di ammissibilità” dell’opera da realizzare²⁴.

Tanto premesso, il Giudice delle leggi osserva che le leggi radicalmente non intelleggibili sono “foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta” e dunque si pongono in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all’art. 3 Cost.

È opportuno riportare a questo proposito le parole spese dalla Corte: “l’esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all’autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma 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. Una norma radicalmente oscura, d’altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un’applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di

²⁴ È da segnalare, peraltro, come, per quanto la Corte abbia opportunamente preso in ampia considerazione le spiegazioni della difesa regionale, in ogni caso emerga dalla sentenza che il criterio interpretativo dell’intenzione del legislatore enunciato dall’art. 12 disp. prel. cod. civ. non esclude che il contenuto normativo di una disposizione debba comunque essere tratto principalmente dal significato proprio delle parole perché l’intenzione legislativa non può prevalere sul significato testuale della legge.



trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.”²⁵.

2. Le leggi irrimediabilmente oscure in occasione dei rinvii presidenziali

Eppure il principio secondo il quale le leggi non devono essere irrimediabilmente oscure e radicalmente non intelleggibili era già emerso in passato in molti ambiti: in sede di giurisprudenza costituzionale, in ambito dottrinale e infine in occasione dei rinvii delle leggi da parte di alcuni Presidenti della Repubblica.

Quanto ai rinvii dei Presidenti, si consideri, a titolo esemplificativo, la Presidenza Ciampi.

Ebbene nel rinvio relativo alla legge “Norme in materia di organizzazione e di personale del settore sanitario” il Presidente Ciampi si fece portatore, prima ancora che delle esigenze del naturale rispetto delle norme costituzionali, delle esigenze del rispetto di alcuni “valori”, quali la “chiarezza” e la “coerenza” delle scelte ordinamentali.

Tali “valori”, pur se non esplicitamente previsti dalla nostra Costituzione, sembrano ugualmente assurgere – almeno nelle intenzioni del Quirinale – a importanti parametri di riferimento della legittimità dell'operato dell'organo parlamentare²⁶.

Ancora più significativo è però il rinvio operato dallo stesso Presidente in relazione alla “Legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario”.

In questa sede non sono tanto interessanti i rilievi mossi dal Presidente e le motivazioni da questi addotte a suffragio del proprio rinvio, quanto rilevante è, invece, la parte conclusiva del provvedimento di rinvio: in essa il Capo dello Stato delinea i profili di incostituzionalità della delibera legislativa che lo hanno indotto a non promulgarla e a quel punto opportunamente censura e mette all'attenzione del Parlamento una questione di puro *drafting*.

²⁵ Come già anticipato in precedenza sopra nel testo, il principio espresso dalla Corte nella [sent. n. 110 del 2023](#) è poi ribadito nella successiva [sent. n. 147](#) dello stesso anno. Anche in questa occasione la Consulta ha affermato che “il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi... rend[e] la legislazione caotica e di difficile intelleggibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico..., con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (sentenza n. 110 del 2023). Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio”.

²⁶ Su questo rinvio cfr. le osservazioni di M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere nella prassi della Presidenza Ciampi*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, II, Napoli 2004, 1115-1116, la quale osserva che il monito espresso dal Presidente Ciampi verso forme che rendessero “esplicite” le scelte del legislatore apriva nuovi orizzonti verso una maggiore razionalità della normazione profilando l'obbligo a carico delle Camere di rendersi garanti di chiarezza e di coerenza delle scelte operate.



Il Presidente sottolinea, più in particolare, che l'esame della delibera legislativa è reso "difficile dal fatto che le disposizioni in essa contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi, ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo".

Ad essere censurata è dunque la pessima tecnica legislativa utilizzata in riferimento all'atto rinviato.

Questo richiamo al legislatore non si risolve peraltro nell'esternazione di un mero rammarico a causa dell'assenza di chiarezza delle disposizioni esaminate, bensì assurge a vero e proprio monito nella misura in cui il Capo dello Stato soggiunge che l'atto normativo "non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, l'art. 72 Cost., secondo cui ogni legge deve essere approvata 'articolo per articolo e con votazione finale'"²⁷.

Si è al cospetto pertanto di una legge in «frode alla Costituzione»²⁸, in cui la tecnica legislativa adoperata si riverbera in un vizio di legittimità costituzionale.

Tuttavia il Capo dello Stato non rinvia la legge sotto il profilo del deficit costituzionale inerente al *drafting*.

Il mancato rinvio è dovuto al tentativo di evitare lo scontro con Parlamento e Governo e di compiere dunque un'opera di *moral suasion*.

Qualora infatti avesse assunto a parametro del rinvio la questione procedurale rilevata, il Presidente avrebbe dovuto rinviare l'intera delibera legislativa con un duplice effetto negativo.

Da un lato sarebbero passati in secondo piano i rilievi sostanziali e in particolare l'indipendenza della magistratura, l'obbligo dell'azione penale e le prerogative del CSM; dall'altro lato il rinvio dell'intera delibera legislativa avrebbe contrapposto nettamente il Presidente alla maggioranza di governo e avrebbe rischiato così di trascinarlo nell'agone

²⁷ Il riferimento è alla *ratio* dell'art. 72 Cost. perché formalmente la delibera legislativa era stata approvata così come prescritto dalla Costituzione e purtuttavia non solo il secondo articolo di essa constava di molti commi, ma la lunghezza di tali commi era anche tale che l'art. 2 nel suo complesso occupava 38 delle 40 pagine di cui si componeva l'atto normativo (cioè il 95% dello stesso), aggirandosi in tal modo il dettato costituzionale essendo lampante che l'approvazione dell'art. 2 di fatto coincideva con l'approvazione della legge nel suo complesso.

²⁸ ... per usare un'espressione adoperata da G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna 1998, 141-142, il quale riferisce tale espressione al «progetto di legge che mette insieme alla rinfusa in un solo articolo molti oggetti distinti. La recente prassi, in occasione soprattutto della legge finanziaria, per cui vi sono articoli con 400... e passa commi..., è una indecorosa e spudorata frode alla Costituzione, avallata dalla compiacenza dei presidenti delle due camere... sarebbe probabilmente oggetto di aspre controversie decidere che un articolo composto da 30 commi, per quanto inusuale e sicuramente contrario alle buone regole di tecnica legislativa, viola la Costituzione; non può essere seriamente contestato che un articolo composto da 100 commi ed oltre è un fatto abnorme, sicuramente proposto al solo fine di aggirare la Costituzione».



politico «dietro una motivazione di ordine procedurale che sarebbe potuta sembrare soltanto un comodo parametro»²⁹.

Anche più recentemente il Presidente della Repubblica Mattarella ha sì promulgato la legge di conversione del d.l. n. 73/2021, recante “Misure urgenti connesse all’emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”, ma ha contestualmente inviato una lettera ai Presidenti del Senato e della Camera, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri.

In questa occasione a venire in considerazione era una legge che risultava composta da 479 commi nella sua versione originaria e che il Parlamento, lungo l’*iter* della sua discussione, aveva aumentato fino a raggiungere un “corpo normativo” composto da 872 commi e con interventi che nulla avevano a che fare con l’originario intento del Governo di voler contrastare la gravità di alcuni fenomeni sociali.

Nella sua lettera il Presidente della Repubblica rileva come si sia derogato al principio secondo il quale il decreto-legge deve preservare l’omogeneità del contenuto: infatti, come si ricava dalla più recente giurisprudenza costituzionale, il potere di emendamento delle due Camere si deve limitare a formulare disposizioni che siano coerenti con quelle originarie.

Il Presidente osserva che, qualora a questa regola si deroghi attraverso inserimenti surrettizi al testo originario del decreto-legge, non solo risulta alterata la natura della legge di conversione, ma si reca anche “pregiudizio alla qualità della legislazione” e si “possono determinare incertezze interpretative, sovrapposizione di interventi, provocando complicazioni per la vita dei cittadini e delle imprese nonché una crescita non ordinata e poco efficiente della spesa pubblica”.

Gli interventi dei Capi dello Stato su cui si è poc’anzi soffermata la nostra attenzione non sono certo coercitivi, ma risultano orientati «in senso pedagogico-didascalico»³⁰ e dunque sono in larga parte destinati a cadere nel vuoto.

Tuttavia essi presentano una qualche utilità al fine di diffondere la “cultura” della buona qualità della normazione.

²⁹ Così S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Dir. pubbl.* 2005, 270, secondo il quale «la scelta di Ciampi sembra perciò indirizzata, crediamo saggiamente, nel senso di evitare i gravi rischi cui un rinvio fondato su queste basi lo avrebbe esposto, senza però rinunciare a denunciare una tecnica legislativa tanto invalsa quanto perniciosa per il fondamentale valore della certezza del diritto...». L’Autore conclude il suo scritto così: «Il messaggio che chiude il rinvio di Ciampi assume... un significato estremamente interessante, ovvero quello di introdurre un primo caso in cui una norma di legistica, in quanto ricondotta ad una precisa disposizione costituzionale, può trovare una efficace sanzione. Ciò significa naturalmente che, in futuro, questa disposizione potrà avere ben maggiori chances di essere osservata, anche a prescindere dal più generale problema della esistenza nella nostra Costituzione di un qualche principio che imponga la formulazione di leggi ‘ben scritte’ e che possa costituire un parametro per giudicare della legittimità costituzionale delle ‘leggi oscure’» (290).

³⁰ Così A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?* in *Dem. e dir.* 2004, n. 3, 200.



3. Le leggi irrimediabilmente oscure in sede di giurisprudenza costituzionale

L'attenzione deve essere però rivolta soprattutto alla giurisprudenza costituzionale precedente al 2023.

Si escludano pure quei casi in cui il Giudice delle leggi ha evitato la dichiarazione di incostituzionalità a causa del “difetto” di formulazione della legge attraverso varie «acrobazie ermeneutiche»³¹ compiute direttamente dallo stesso Giudice delle leggi o “suggerite” ai giudici in sede di applicazione della legge.

Posta infatti di fronte a disposizioni mal formulate nel senso dell'ambiguità, dell'incomprensibilità o della mancanza di coordinamento, in alcuni casi la Corte costituzionale, lungi dal ricorrere alle sentenze di accoglimento, ha fatto invece ricorso alle interpretative di rigetto o all'interpretazione adeguatrice.

Ad un più attento esame, in alcuni di questi casi la Corte ha sì rilevato il “difetto” di formulazione del testo legislativo senza però fornire direttamente la “soluzione ermeneutica” al fine di ovviare ai problemi nascenti dall'erronea formulazione della legge: ha attribuito questo compito, in realtà, alla successiva attività giurisdizionale in sede di applicazione e al limite ha suggerito la via interpretativa più idonea.

In altri di tali casi, invece, la stessa Corte ha proceduto ad un'interpretazione del testo in modo tale da trarne un significato normativo che, pur se diverso da quello a cui si sarebbe pervenuti utilizzando gli ordinari strumenti dell'ermeneutica, si rivelava coerente con il dettato costituzionale³². In queste ipotesi la Consulta ha fatto ricorso a pronunce interpretative di rigetto o all'interpretazione adeguatrice.

Ad eccezione di questi casi, addirittura fin dagli anni ottanta del secolo scorso la Consulta era intervenuta in riferimento a leggi sprovviste della necessaria chiarezza che le deve contraddistinguere, ma del tutto non intellegibili³³.

³¹ L'espressione è tratta da M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?* in *Giur. it.* 2000, 2443.

³² Cfr., per esempi di decisioni costituzionali in tal senso, S. SCAGLIARINI, *L'interpretazione adeguatrice nella giurisprudenza in materia di tecnica legislativa: verso un legislatore diffuso?* in E. MALFATTI - R. ROMBOLI - E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”. Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?* Torino 2002, partic. 644 ss.; L. DI MAJO, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislazione e giudici*, Napoli 2014, 256, il quale ultimo osserva che nei confronti di questo atteggiamento della Consulta è possibile esprimere serie critiche perché «posto che una regola oscura attribuisce già una sorta di *delega in bianco* a chi è chiamato ad interpretare e ad applicare il diritto, in tal modo si è avallata la proliferazione della giurisprudenza creativa alimentando il rischio di spostare l'asse della decisione politica dall'atto normativo alla giurisprudenza di merito chiamata a riempire il vuoto applicativo che la stessa norma si porta dietro; e si sa che anche gli orientamenti giurisprudenziali sono particolarmente oscillanti nel tempo, con buona pace del principio della certezza del diritto».

³³ Anche ad ammettere che si sia trattato di «casi piuttosto isolati» (così come ritiene S. MARGIOTTA, *Certezza del diritto e diritto positivo*, in *Nomos*, 2021, n. 1, 19 nota 69, il quale rileva che in quei casi fra l'altro «il tema



A titolo esemplificativo si può ricordare la [sentenza n. 31 del 1983](#).

In quell'occasione oggetto del sindacato da parte del Giudice delle leggi erano ben tredici articoli di una legge dello Stato i quali omettevano di precisare che le competenze conferite in materia di stupefacenti alle Regioni spettano, nel Trentino Alto Adige, alle province ricorrenti di Trento e Bolzano.

La difesa del Governo si fondava sulla constatazione che un ordine del giorno approvato dalla Camera dei Deputati impegnava lo stesso Governo a “tener conto” della circostanza che tali competenze “s’intendono riferite, per quanto attiene al Trentino-Alto Adige, alle province autonome di Trento e Bolzano”.

La Corte nega validità alla concezione secondo cui ad un ordine del giorno dev'essere riconosciuta una funzione surrogatoria rispetto alle leggi: si tratta di atto monocamerale, interno, per di più approvato non nel *plenum*, ma in commissione e perciò non soggetto alle medesime forme di pubblicità delle leggi.

Ne consegue – osserva ancora la Corte – che insorge “qualche dubbio in sede applicativa e, quindi,... qualche contestazione in sede giurisdizionale”.

La conclusione della Consulta è perentoria: “la chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto e riduce le occasioni di controversie, mentre formulazioni disputabili favoriscono la crescita del contenzioso”. La stessa Corte, sul presupposto che l'omessa indicazione nella legge in esame appare ingiustificata, dichiara la questione di costituzionalità fondata.

Un'altra decisione interessante è la [n. 292 del 1984](#).

In quell'occasione la Corte, «spingendosi sin dove mai era ancora giunta»³⁴, dichiara l'incostituzionalità di una disposizione contenuta in una legge statale limitatamente alle parole “e successive modificazioni” e argomenta con queste significative parole: “in conseguenza anche solo del generico richiamo ad imprecisate `successive modificazioni` possono insorgere “dubbi interpretativi, che nei rapporti tra fisco e contribuenti nuocciono alla loro certezza e speditezza, risolvendosi altresì in aggravio per la già gravosa attività dei giudici di qualsiasi livello”.

I giudici costituzionali rilevano così che “il ricorso a cosiffatto rinvio è senza dubbio tanto consolidato e frequente, da sembrare che costituisca ormai un metodo di legiferazione, ma non per questo è incensurabile, quando ne derivi ambiguità. In caso contrario, si legittimerebbe persino la degenerazione della genericità dell'abituale formula in evasività,

della compromissione del valore della certezza del diritto non era l'unico elemento che ha determinato la pronuncia dell'Alta Corte»), le pronunce che citeremo sopra appena poco oltre nel testo rimangono assai significative al fine di dimostrare come la chiarezza delle leggi fosse un tema già caro alla Consulta.

³⁴ Così L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano 1988, 18.



come potrebbe dirsi accadere proprio nella legge n. 703 del 1952 (art. 7), ove il rinvio risulta fatto addirittura `ad analoghe eventuali successive modificazioni`”.

L'elenco di pronunce in cui in passato la Corte pose la chiarezza dei testi normativi a fondamento delle sue decisioni potrebbe continuare³⁵; tuttavia forse è il caso di ricordare che anche in tempi più recenti il Giudice delle leggi è intervenuto sotto questo profilo.

Il caso più emblematico – anche se non l'unico³⁶ – in cui la Corte si è mossa nella direzione di un esteso controllo sulla qualità della legislazione è senz'altro rappresentato dalla [sentenza n. 70 del 2013](#).

A proposito di questa pronuncia è stato detto che la Corte è sembrata operare in buona sostanza un giudizio sulla ragionevolezza nell'uso della discrezionalità legislativa e dunque

³⁵ Come nota L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 19, pur se del tutto «peculiare», anche la [sent. n. 177 del 1988](#) è assai interessante sotto il profilo della chiarezza dei testi normativi e delle espressioni ivi impiegate: in essa infatti la Consulta osserva che “a differenza di tutti gli altri limiti costituzionalmente posti all'autonomia legislativa delle regioni (o province autonome), l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto. La ragione di ciò sta nel fatto che, per raggiungere lo scopo che si prefiggono, le leggi deputate a soddisfare l'interesse nazionale nelle sue mutevoli valenze non possono non seguirne sino in fondo i molteplici e vari percorsi, i quali, in taluni casi, pongono in evidenza problemi la cui risoluzione può avvenire soltanto mediante una disciplina dettagliata e puntuale. Proprio in considerazione di questa sua particolare natura, l'interesse nazionale, se non può essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco, deve esser sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, a un controllo particolarmente severo. Se così non fosse, la variabilità, se non la vaghezza, del suo contenuto semantico potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali (o provinciali)”; anche L. DI MAJO, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, cit., 261, ricorda la [sent. n. 233 del 1993](#) con cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 21, comma 2 d.P.R. n. 601/73 per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. in quanto talmente mal formulata da determinare “irrazionalmente l'effetto contrario di quello risultante dall'espresso intento del legislatore”.

³⁶ Si allude alla [sent. n. 364 del 2010](#) in cui già la Corte costituzionale ha rilevato il contrasto con l'art. 97 Cost. dell'adozione di una disciplina foriera di incertezze per regolare l'attività amministrativa poiché ciò “può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione”. In questa sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Basilicata che trasferiva alla Provincia di Matera determinate funzioni prima esercitate dal Consorzio dei Comuni non montani del Materano omettendo di dettare una disciplina tale da tenere indenne la Provincia dagli oneri derivanti dalla passata gestione del Consorzio. V'è da dire, però, che la [sent. n. 364 del 2010](#) segue un'argomentazione del tutto diversa da quella della [sent. n. 70 del 2013](#) che di qui a poco sopra nel testo esamineremo dal momento che essa risulta incentrata sul controllo di ragionevolezza in rapporto ai principi fondamentali della finanza pubblica: viene infatti censurata non la tecnica normativa utilizzata dalla Regione, bensì un'omissione legislativa che la Corte colma con una pronuncia additiva.



«censurare più il contenuto della volontà legislativa che non le modalità con cui essa si è manifestata»³⁷; tuttavia non v'è dubbio sul fatto che la pronuncia in questione operi un controllo ampio e rigoroso da parte del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione statale o regionale.

In quell'occasione la Regione Campania, una legge della quale era stata impugnata, dapprima ne ha disposto l'abrogazione e ha ottenuto la rinuncia da parte del Governo e la conseguente estinzione del processo; in seguito l'ha immediatamente reintrodotta con effetto retroattivo. Con questo atto la Regione ha di fatto costretto il Governo ad una nuova impugnazione, che ha portato questa volta alla dichiarazione di illegittimità costituzionale con la suddetta [sentenza n. 70 del 2013](#).

Il Governo, nel proporre ricorso, censurava la nuova legge sotto tre profili attinenti al complesso dell'operazione normativa compiuta: vediamo i dettagli.

In primo luogo la violazione del principio di leale collaborazione in quanto “la Regione ripropone una norma dopo aver fatto venir meno unilateralmente e surrettiziamente le ragioni che avevano indotto il Governo a rinunciare al pregresso giudizio di costituzionalità”.

In secondo luogo la violazione del principio di irretroattività di cui alle disposizioni preliminari al Codice civile con conseguente violazione dell'art. 117, comma 2 Cost. in relazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Infine la violazione dell'art. 97 Cost. poiché la disposizione regionale impugnata, attraverso la sorprendente riviviscenza della norma abrogata, ingenera difficoltà applicative della legislazione regionale di settore con innegabili effetti negativi sia sull'operato delle amministrazioni pubbliche chiamate a procedere – in sede autorizzatoria – alle valutazioni tecniche del caso concreto, sia per i cittadini e per le imprese coinvolti nell'azione di queste ultime.

La Corte, di fronte ad «un groviglio normativo a dir poco caotico e, forse, fraudolento»³⁸, censura “la frammentarietà del quadro normativo” e dunque la cattiva qualità della legge nonché la sua oscurità in quanto queste producono la violazione di un altro bene giuridico di rango costituzionale, ovvero l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.: più in particolare, la Corte ha ritenuto la tecnica normativa adottata “foriera di incertezza”, posto che essa “può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione” ([sentenza n. 364 del 2010](#))”.

La portata dirimpente della pronuncia in questione è fortemente compressa da due fattori.

³⁷ Così D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2013, 7, il quale peraltro conclude osservando che la [sent. n. 70 del 2013](#) «rappresenta ad oggi forse il punto più avanzato del controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione» (8).

³⁸ D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale*, cit., 5.



In primo luogo non può sottovalutarsi il carattere esasperatamente contorto della tecnica legislativa seguita dalla Regione Campania, che rende plausibile il sospetto di un'operazione sostanzialmente fraudolenta volta ad aggirare il giudizio di legittimità costituzionale.

In secondo luogo, come è stato opportunamente sostenuto³⁹, l'impostazione della decisione è stata fortemente condizionata dalla formulazione del ricorso: questo infatti non evocava quale parametro l'art. 3 Cost. e dunque il canone della ragionevolezza e pertanto denunciava non tanto l'irrazionalità dell'atteggiamento ondivago della legislazione campana, quanto soprattutto le ricadute negative di una tecnica legislativa inappropriata sul buon andamento e sull'imparzialità dell'azione amministrativa.

E tuttavia, come già detto, sembra certo che ancora una volta al centro delle argomentazioni della Corte vi sia la qualità della legislazione.

Del resto, anche in alcune sentenze riguardanti il settore penale e più in particolare il principio di determinatezza delle fattispecie di reato possono essere ravvisati riferimenti suscettibili di applicazione pure alle norme non penali.

Un attento esame rivelerà la fondatezza di quanto abbiamo esposto.

Lasciamo pure da parte la famosa sentenza, «coraggiosa»⁴⁰ e, anzi, «di portata storica»⁴¹, [n. 364 del 1988](#) relativa ai casi di impossibilità di conoscenza della legge penale da parte di ogni consociato, casi all'interno dei quali la Corte fa rientrare quello dell'assoluta oscurità del testo legislativo.

Si tratta infatti di una decisione che delinea sì «una teoria dell'agire legislativo ispirato al principio dell'affidamento del soggetto privato nella riconoscibilità formale e sostanziale dei processi normativi»⁴², ma la cui riferibilità, oltre che alla materia penale, anche alle leggi inerenti gli altri settori è assai discussa⁴³.

³⁹ Cfr. D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale*, cit., 8.

⁴⁰ Così G. FIANDACA, *Principio di colpevolezza ed ignoranza scusabile della legge penale: «prima lettura» della sentenza n. 364/88*, in *Foro it.* 1988, I, 1385.

⁴¹ Così R. D'A., *Nota Redaz. alla sentenza n. 364 del 1988*, in *Giur. cost.* 1988, 1533.

⁴² Così A. D'ALOIA - P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino 2000, 844-845; più di recente discorre della [sent. n. 364 del 1988](#) come della «prima decisione in cui la Corte mostra consapevolezza sulla possibile assoluta oscurità della legge» G. VALENTINI, *La segnalazione da parte del Consiglio di Stato della legislazione oscura, imperfetta od incompleta al Governo. Spunti problematici e rischi di sovrapposizione con la questione di costituzionalità*, in [federalismi.it](#) 28 giugno 2023, 229.

⁴³ Operando una comparazione fra la [sent. n. 364 del 1988](#) e la [sent. n. 110 del 2023](#), L. Di MAJO, [Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione](#), cit., 720, osserva che l'argomentazione sul principio di eguaglianza nella [sent. n. 364 del 1988](#) si fondava su presupposti parzialmente diversi (ma in ogni caso significativi ai fini della parziale incostituzionalità dell'art. 5 cod. pen.), ovvero sul duplice rilievo dell'«impossibilità di prendere conoscenza» di un comportamento penalmente rilevante idonea «a far ricadere sul singolo tutte le colpe della predetta ignoranza» e sull'incapacità, da parte dello Stato, di eliminare tutti



Peraltro la [sentenza n. 364 del 1988](#) si caratterizza per un peculiare motivo di interesse.

In essa il principio di determinatezza della norma penale, che impone al legislatore l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati, è invocato al fine di dichiarare non l'incostituzionalità di una norma penale oscura, bensì l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 5 cod. pen., il quale negava ogni rilievo giuridico all'oscurità delle norme penali⁴⁴.

È, invece, interessante focalizzare l'attenzione su una decisione il cui *dictum* pare foriero di implicazioni extra-penali, ovvero la [n. 185 del 1992](#).

In quell'occasione la Corte costituzionale dichiara illegittima una norma penale nella parte in cui non consente al destinatario della stessa di comprendere il corrispondente precetto a causa dell'errore materiale compiuto dal redattore della norma.

La Corte muove dal presupposto che il principio di determinatezza della norma penale impone al legislatore l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati.

In altri termini, l'essenziale funzione di garanzia della persona e della sua libertà, assolta dal principio di legalità dei reati e delle pene, implica che nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter operare, in ogni momento, nella consapevolezza della

quegli ostacoli volti a rimuovere l'ignoranza portata dalla legge penale. Lo stesso Autore in altra sede osserva perentoriamente che «la sentenza n. 364/88 si riferisce espressamente ed esclusivamente alla materia penalistica e si fa fatica a scorgere eventuali possibilità di applicare questi principi alle regole di natura extrapenale senza paventare la lesione di un principio costituzionalmente riconosciuto»: cfr. L. DI MAJO, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, cit., 260. Nel senso, invece, che alla base della [sent. n. 364 del 1988](#) vi sia un ragionamento generale che va ben oltre il profilo penalistico cfr. E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino 2008, 58 e *ivi* nota 39, il quale rileva che «nelle parole della Corte si legge un vero e proprio obbligo per il legislatore – non limitato alle sole norme penali – di formulare “leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento”» e che «pur riferendosi... al principio dell'ignoranza della legge penale, non si possono non leggere, nelle parole della sent. n. 364/1988, riferimenti allo stato complessivo dell'ordinamento»; S. SCAGLIARINI, *La Corte e la tecnica legislativa*, cit., 839 nota 31, il quale intravede una conferma della tesi che la [sent. n. 364](#) esplica i suoi effetti ben oltre la sede penalistica in alcuni passaggi della stessa sentenza, ovvero laddove la Consulta afferma che “il dovere d'osservare le leggi penali..., per i cittadini, è specificazione di quello d'osservare le leggi della Repubblica, sancito dal primo comma dell'art. 54 Cost.” e che, “se il cittadino, nei limiti possibili, si è dimostrato ligio al dovere (ex art. 54, primo comma Cost.) e, ciò malgrado, continua ad ignorare la legge, deve concludersi che la sua ignoranza è ‘inevitabile’ e, pertanto, scusabile”.

⁴⁴ A questo proposito R. GUASTINI, *Errore materiale del legislatore e interpretazione correttiva della legge penale*, in *Giur. cost.* 1992, 1341, opera un parallelismo – sottolineandone le opportune differenze – fra la [sent. n. 364 del 1988](#) e la [sent. n. 185 del 1992](#) – che poco oltre sopra nel testo esamineremo – ed osserva così quanto segue: «in forza della sent. n. 364 del 1988 una norma penale “oscura” poteva essere disapplicata nei confronti di un imputato che invocasse la sua (scusabile) ignoranza di tale norma. In forza della sentenza che si commenta [sent. n. 185 del 1992] (come pure in forza della sent. n. 96 del 1981) una norma penale “oscura” è costituzionalmente illegittima».



dimensione della liceità e del divieto: a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare e contenenti riconoscibili direttive di comportamento.

Tanto premesso, i giudici costituzionali osservano che nel caso di specie l'errore materiale di redazione del testo legislativo in primo luogo introduce nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo di irrazionalità e di contraddittorietà rispetto al contesto normativo in cui la disposizione è inserita: tale errore determina così una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

In secondo luogo l'errore materiale in esame costituisce per il cittadino anche una vera e propria insidia palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale o, quanto meno, a fuorviarlo: come osservano sempre i giudici costituzionali, mancano infatti i "requisiti minimi di riconoscibilità e intellegibilità del precetto".

Una parte autorevole della dottrina⁴⁵ ha espresso perplessità nei confronti dell'argomentazione della Corte tesa a dimostrare l'incostituzionalità causata dall'errore materiale.

Sembra opportuno essere in consonanza con questa parte della dottrina dal momento che la stessa Corte pare mescolare insieme tre aspetti distinti: il fatto che si tratti di norma penale cosicché l'errore materiale del legislatore viola il principio di determinatezza della legge penale; il mero fatto che la disposizione sia chiaramente viziata da errore materiale, il quale di per sé genera incertezza nei destinatari; il fatto che la norma sia scritta male a tal punto da viziare il canone della coerenza dell'ordinamento.

Questa mescolanza determina incertezza sui veri motivi di incostituzionalità.

La sequenza argomentativa più semplice per pervenire alla dichiarazione di incostituzionalità si basa solo sull'evidente errore materiale rispetto ad una disposizione penale e può essere schematizzata così: l'errore materiale di per sé solo viola il principio di determinatezza della norma penale e quindi giustifica la dichiarazione di incostituzionalità.

Questo tipo di argomentazione nulla ci dice sull'errore materiale in materia non penale: l'errore materiale è sufficiente a condurre all'incostituzionalità di una qualsiasi disposizione legislativa? Dal momento che la Corte ha sentito l'esigenza di argomentare l'incostituzionalità anche in riferimento all'art. 3 Cost., sembra che essa intenda riconoscere che l'errore materiale, in quanto violazione di un principio che si ricava dall'art. 3 Cost., viola non solo la legge penale, ma anche qualsiasi legge.

Allora la sequenza argomentativa più lineare avrebbe però dovuto prevedere che l'errore materiale vizia qualsiasi disposizione legislativa e a maggior ragione quella penale perché viola non solo l'art. 3 Cost., ma anche l'art. 25, comma 2 Cost., ovvero il principio di determinatezza della legge penale.

⁴⁵ Cfr. G.U. RESCIGNO, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, in *Giur. cost.* 1992, partic. 2425-2426.



Tuttavia, oltre all'errore materiale, vi sono altri due profili che sembrano determinare l'incostituzionalità: la mancanza dei "requisiti minimi di riconoscibilità e intellegibilità del precetto", mancanza che potrebbe essere determinata anche da cause diverse dall'errore materiale; la cattiva redazione della legge tale da determinare un'oscurità così grande da far diventare incerto il lecito e l'illecito. Questa oscurità è riferita esplicitamente alla legge penale, ma rende ragionevole la domanda se essa non possa viziare altre leggi perlomeno allorquando superi una certa soglia.

Anche qui possono esserci due diverse sequenze argomentative.

La prima è che la mancanza di requisiti minimi di riconoscibilità e intellegibilità del precetto rende incostituzionale la disposizione affetta dal vizio, che l'errore materiale è un caso – anche se non il solo – che realizza il suddetto vizio e che di conseguenza la disposizione affetta da errore materiale è incostituzionale. Resta da stabilire se la mancanza dei requisiti minimi di riconoscibilità e di intellegibilità, che rende incostituzionale la disposizione affetta dal vizio, sia riferibile alla sola legge penale o a tutte le leggi.

La seconda sequenza argomentativa è che la cattiva redazione di una legge, la quale determina incertezza nei destinatari, è causa di incostituzionalità, che l'errore materiale è un caso di cattiva redazione che determina incertezza e che quindi la disposizione è incostituzionale. Poiché l'argomento della cattiva redazione è sviluppato dalla Corte in riferimento all'art. 3 Cost. ed al canone della coerenza da esso ricavato, pare certo che il principio si applica a tutte le leggi e non solo a quelle penali.

Secondo quest'ultima sequenza argomentativa, resta da chiarire se qualsiasi cattiva redazione determini incostituzionalità, ma soprattutto se la cattiva redazione deve superare una certa soglia e, se sì, quali siano i criteri sulla base dei quali individuare tale soglia.

Quel che è certo, però, è che la portata della [decisione n. 185 del 1992](#) è suscettibile di estensione anche al settore non propriamente penale⁴⁶.

In questo quadro appena delineato della giurisprudenza costituzionale antecedente alla [sentenza n. 110 del 2023](#) non risulterebbe pertinente addurre in senso contrario quelle pronunce in cui la Corte sembra non voler annettere alcuna rilevanza alla cattiva redazione dei testi legislativi sotto il profilo della loro incostituzionalità.

Non sembra che la Corte abbia voluto riconoscere l'infondatezza costituzionale del *drafting* dalle sue parole contenute nella [sentenza n. 182 del 2007](#): "[n]on è compito di questa Corte procedere ad aggiustamenti delle norme... per mere esigenze di coerenza

⁴⁶ Anche V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. trim. sc. dell'amm.* 1999, 17, sostiene che, benché la [sent. n. 185 del 1992](#) non fornisca «sicuri elementi... per far stabilire quando una cattiva redazione della legge sia idonea di per sé a determinarne l'incostituzionalità», comunque «indipendentemente dal principio di determinatezza proprio del diritto penale, l'incostituzionalità di qualsiasi legge (penale e non) potrebbe essere dichiarata solo se la cattiva redazione non consentisse in alcun modo ai destinatari di rendersi conto dell'effettiva portata della legge».



sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati”⁴⁷.

Ci sembra piuttosto di dover rilevare come una differenziazione debba essere fatta.

Ben diverso valore rispetto alle mere asimmetrie e alle mere incoerenze sistematiche deve essere riconosciuto – sotto il profilo costituzionale – alle leggi scritte male al punto tale da risultare del tutto oscure nella loro comprensibilità.

Ancora, si consideri la [sentenza n. 181 del 2014](#). In essa si afferma l’inammissibilità di una censura – che abbia come oggetto la cattiva tecnica redazionale in palese contrasto con il Manuale di regole e di suggerimenti per la redazione dei testi normativi approvato dall’ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Regione Friuli Venezia Giulia – in quanto tale Manuale costituisce una fonte che non è evidentemente idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale.

Ebbene, non ci sembra che gli stessi giudici costituzionali abbiano ravvisato l’incensurabilità sotto il profilo costituzionale della cattiva tecnica redazionale, che renda irrimediabilmente oscura la legge: in altri termini, dalla sentenza da ultima citata si ricava solo semmai che la cattiva redazione in esame deve essere raffrontata a parametri non sub-costituzionali, ma costituzionalmente rilevanti.

4. Le leggi irrimediabilmente oscure in ambito dottrinale

Anche in sede dottrinale, del resto, si è da tempo messo in evidenza come la legge radicalmente non intellegibile violi la Costituzione.

È ben vero infatti che da più parti è stato sottolineato come risulti «arduo ipotizzare l’esistenza di un autonomo vizio di legittimità costituzionale, unitariamente configurabile, dell’atto legislativo (o di una sua frazione) che sia redatto in violazione di una delle regole che compongono la cosiddetta legistica. Quest’ultima, infatti, non si configura nel nostro ordinamento come un complesso di norme giuridiche vincolanti per il legislatore»⁴⁸.

⁴⁷ In senso contrario cfr., invece, E. SANTORELLI, *La Corte e il sindacato sulle leggi radicalmente oscure*. In *obscuris non fit interpretatio*, in *Giur. cost.* 2023, 1243-1244 nota 4, il quale sostiene che con le parole, sopra ricordate nel testo, contenute nella [sent. n. 182 del 2007](#) la Consulta ha disconosciuto la possibilità di considerare le regole di una buona tecnica normativa come dei principi costituzionali a sé stanti in assenza di altri riferimenti formali nella Costituzione.

⁴⁸ Così G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.* 1997, 1035-1036, il quale conclude il suo pensiero osservando che oltretutto «le regole della legistica – quand’anche fossero espresse in norme giuridiche, ad esempio nei regolamenti parlamentari – difficilmente potrebbero essere considerate come norme interposte ai fini del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi».



Si sostiene così che la Corte costituzionale ha le «mani legate»⁴⁹ a causa dell'assenza di una disposizione costituzionale – o anche di una legge intermedia fra la Costituzione e la legge ordinaria⁵⁰ – che espressamente obblighi il legislatore a seguire le regole del *drafting*; qualora la Corte intervenisse al fine di sanzionare le leggi oscure, ne discenderebbe che la stessa diventerebbe il “controllore” non solo della conformità a Costituzione, ma anche della carenza lessicale e sistematica delle norme sottoposte al suo giudizio senza, però, che a ciò sia espressamente chiamata dalle norme costituzionali⁵¹.

In altri termini, l'ambito penale è ritenuto l'unico settore dell'ordinamento giuridico in riferimento al quale un nucleo minimo di regole sulla corretta stesura delle leggi – riassumibili nell'imperativo della determinatezza delle fattispecie criminose – trova un esplicito fondamento in Costituzione e più in particolare nel suo art. 25, comma 2⁵².

Questa constatazione ha portato alcuni commentatori a ritenere addirittura che l'esigenza di una corretta confezione delle leggi non possa essere soddisfatta «con la spada della dichiarazione d'incostituzionalità»⁵³: infatti, come è stato notato, «il campo della

⁴⁹ Così V. PAMIO, *Corte costituzionale e tecniche legislative. Il triennio 2002-2004*, in *Dir. e soc.* 2005, 121, secondo la quale la Corte «seppur dinanzi a un sistema di norme confuso e `in attesa di sistemazione`, non può che muoversi all'interno delle proprie competenze, non disponendo di un parametro costituzionale che espressamente obblighi il legislatore a seguire le regole del c.d. *drafting*. È vero che la dottrina ha tentato di ancorare ad una o più norme costituzionali, tra cui *in primis* la ragionevolezza,... la chiarezza della normazione, ma la Corte prosegue secondo tradizione, evitando attentamente di far assurgere surrettiziamente tale assioma a parametro di legittimità».

⁵⁰ Si tratterebbe di una legge organica che stabilirebbe regole sulla buona redazione delle leggi: questa soluzione è auspicata da G.U. RESCIGNO, in *Il Forum – La tecnica della legislazione*, in *Riv. dir. costituz.* 2000, 243, il quale sostiene che sarebbe «eccessivo collocare in Costituzione regole sulla buona redazione delle leggi» e così patrocinare, appunto, la soluzione della legge organica.

⁵¹ In tal senso cfr. ancora V. PAMIO, *op. e loc. cit.*; anche C. PINELLI, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. costituz.* 2000, 67, osserva che «la legge ordinaria non sarà la soluzione, ma una parte del problema, fino a quando principi e congegni disposti con legge costituzionale non consentiranno di canalizzare le regole sulla qualità della legislazione entro argini sufficientemente univoci e destinati a durare nel tempo».

⁵² L'osservazione è pressoché pacifica in dottrina: cfr., per tutti, A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Certezza del diritto*, cit., 848.

⁵³ Così F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?* in *Giur. cost.* 1986, 565.

Secondo alcuni studiosi, poi, sarebbe proprio la “struttura” del giudizio in via incidentale a non prestarsi all'annullamento di norme oscure soprattutto perché il giudizio costituzionale, pur intervenendo sulle disposizioni, ha come oggetto le norme: tali norme devono rispettare il requisito della rilevanza, ovvero della strumentalità della risoluzione della questione ai fini della soluzione del giudizio *a quo*. Per effetto di tale strettoia una disposizione oscura, «per essere oggetto di sindacato, deve essere necessariamente interpretata, e dunque tradursi in norma, che è necessariamente chiara; in quanto tale, perde la sua caratteristica di oscurità» (così E. SANTORELLI, *La Corte e il sindacato sulle leggi radicalmente oscure*. In *obscuris non fit interpretatio*, cit., 1245-1246, nonché, da ultimo, con osservazioni analoghe N. FERRACUTI, [Le leggi-labirinto e la crisi della certezza del diritto](#), in questa [Rivista 2024/1](#), 95). Tuttavia a questa specifica argomentazione potrebbe



progettazione legislativa appare... a forte dominanza politica e prevalgono pertanto inevitabilmente gli accordi politici, assumendo di conseguenza le procedure e le tecniche di legislazione carattere sovente strumentale rispetto a ciò che risulta essere davvero importante, ossia il perseguimento dell'obiettivo sostanziale prefissato»⁵⁴.

Tuttavia nella stessa dottrina non si è mancato di rilevare che la certezza del diritto rappresenta un "valore" che si pone quale "presupposto" dello stesso fenomeno giuridico, per cui la sua evidente e grave insussistenza rende comunque la norma irragionevole quando non comporta la compressione anche di uno specifico parametro di costituzionalità.

Posto che il giudizio sulla ragionevolezza implica l'esame della coerenza delle disposizioni sia all'interno del testo legislativo sia nel contesto normativo, il parametro della ragionevolezza, in tutte le sue accezioni, può dirsi osservato solo sul presupposto che la norma oggetto del sindacato sia, prima di tutto, sufficientemente conoscibile e chiara.

Si è così concluso che «se la norma è irrimediabilmente incomprensibile sarà sempre irrimediabilmente irragionevole»⁵⁵.

Ancora, molti autori hanno enfatizzato il "ruolo" svolto *in sé* dalla certezza del diritto nella chiarezza delle disposizioni legislative. Tale certezza del diritto è intesa peraltro nella sua declinazione oggettiva⁵⁶ quale conoscenza del contenuto delle disposizioni di legge da parte dei loro destinatari tale da consentire all'individuo di prevedere con esattezza le conseguenze giuridiche delle proprie condotte individuali⁵⁷.

replicarsi che è ben vero che «possono essere oscure le disposizioni, mai le norme: la norma, una volta che sia stata enucleata dal testo che la ospita, è sempre chiara... La legge... non può mai essere oscura; o meglio lo è prima, non già dopo la sua interpretazione, e dunque non più quando si tratterebbe d'inviarla al cospetto dei giudici costituzionali affinché la destituiscono di ogni efficacia, per impedirle di produrre danni» (così M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 115-116); tuttavia è anche e altrettanto vero che «in quest'angolo morto del sistema... ciò non toglie... che rispetto all'esigenza di ripristinare il bene della certezza del diritto – seriamente compromesso finché la legge oscura resta in circolo – i giudici comuni possono ben prospettarsene false interpretazioni, e perciò false applicazioni, che la rendano da un lato "rilevante" nei processi di cui essi stessi sono titolari, dall'altro lato pienamente sindacabile nel processo costituzionale... Sicché la redazione di leggi oscuramente formulate ha anche quest'effetto: di costringere i custodi del diritto a sotterfugi e aggiramenti del diritto medesimo, pur di liberarlo dal suo tarlo più insidioso» (M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 116).

⁵⁴ Così R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.* 2008, I, 1425.

⁵⁵ Così F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislazione e giudici*, cit., 88.

⁵⁶ Com'è noto, v'è anche una dimensione soggettiva della certezza del diritto che esprime l'esigenza di assicurare stabilità alle situazioni giuridiche soggettive e all'ordinamento giuridico che disciplina quelle situazioni: distingue bene la dimensione oggettiva da quella soggettiva R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?* in *Le Regioni* 1986, 1098-1099, il quale differenzia, rispettivamente, la prevedibilità delle decisioni dalla stabilità dei rapporti esauriti.

⁵⁷ A giudizio di C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano 1999, 262 ss., partic. 264-265, la prevedibilità dev'essere intesa come certezza-prevedibilità che abbia una «qualche portata



Qualche commentatore ha potuto definire la certezza del diritto come un «fantasma», ovvero come un «concetto strutturalmente incerto»⁵⁸ o come una «nozione particolarmente sfuggente da accertare in concreto» dal momento che «pur esistendo... casi particolarmente chiari di certezza e incertezza, non è possibile determinare una soglia precisa oltre la quale l'incertezza diventa intollerabile»⁵⁹.

empirico-fattuale», ovvero non in senso assoluto, bensì in senso relativo come «una questione di grado», di «un “più” o di un “meno”».

⁵⁸ Entrambe le ultime citazioni sono tratte da G. PINO, *La certezza del diritto e lo Stato costituzionale*, in *Dir. pubbl.* 2018, n. 2, 519; già G. GROTTANELLI dè SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Milano 1970, 44-45 e 44-45 nota 84, osservava che la certezza del diritto null'altro è se non «un principio politico che informa e condiziona il tipo di ordinamento al quale si riferisce; tradotta al livello giuridico essa non può che segnare una mera generalissima direttiva la quale manca nel caso concreto (così come nel caso che si debba giudicare della validità costituzionale di una legge) di forza autonoma, sicché le è necessario l'appoggio di altri principi e disposizioni costituzionali che le diano contenuto» e che non appena la dottrina si propone di individuare la portata concreta del principio della certezza del diritto essa «si sposta quasi automaticamente su altri principi, primo fra tutti quello di eguaglianza...».

⁵⁹ Entrambe le ultime citazioni sono dovute ancora a G. PINO, *La certezza del diritto e lo Stato costituzionale*, cit., 532. L'Autore sostiene che nello Stato legislativo – quello che si diffonde nell'Europa continentale nel corso del 1800 e che è caratterizzato dal monopolio statale della produzione del diritto, da una gerarchia delle fonti che vede la legge saldamente collocata al gradino superiore della giuridicità, dalla codificazione del diritto che raccoglie tutto il diritto relativo ad una data materia in un unico testo concepito come completo e coerente, nonché da una cultura giuridica che affida agli organi dell'applicazione il ruolo di fedeli applicatori della legge – la certezza del diritto «assume un valore assolutamente preminente; è una sorta di meta-valore, che presiede al funzionamento dell'intero ordinamento e che è funzionale alla... realizzazione di tutti gli altri valori perseguiti dall'ordinamento: la tutela dell'autonomia individuale, la sicurezza dei traffici, l'eguaglianza formale. Il diritto dello Stato legislativo ha l'aspirazione a presentarsi come un sorta di monolite ben scolpito: i cittadini lo possono vedere chiaramente, è fisso, ed è relativamente facile non andare a schiantarsi su di esso» (534). Con il passaggio dallo Stato legislativo allo Stato costituzionale, invece, l'Autore osserva che «il meta-valore... non è più la certezza, ma il pluralismo» (534). O, meglio ancora, la certezza del diritto non scompare dal panorama dei valori tutelati dallo Stato costituzionale, ma comunque subisce un indebolimento. Sostiene l'Autore (536-538) che il fatto che la legge si trovi in posizione subordinata rispetto alla Costituzione indebolisce la certezza della legge; la Costituzione a sua volta contiene principi i quali constano di termini vaghi e indeterminati, valutativi, che rimandano a concetti etico-politici (libertà, eguaglianza, democrazia, dignità) i quali a loro volta tendono a confliggere reciprocamente, con la conseguenza che la loro applicazione richiede attività di bilanciamento; poiché il contenuto dei principi può essere controverso, l'accertamento della validità sostanziale della legge può richiedere complesse valutazioni finanche di natura etico-sostanziale. Ne consegue – conclude l'Autore – che «all'immagine verticale propria dello Stato legislativo, con la legge al vertice del sistema delle fonti e il giudice soggetto solo alla legge, si contrappone... un modello diffuso, caratterizzato dall'equilibrio e dal controllo reciproco tra molteplici poteri... (legislatore, autorità amministrative indipendenti, giudici comuni, Corte costituzionale, Corti sovranazionali): alla piramide... si sostituisce il caleidoscopio – un equilibrio mutevole tra diversi poteri, senza che nessuna singola autorità sia in grado di imporre l'ultima parola» (542). In tema cfr. altresì S. BARBARESCI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, Napoli 2022, 292, secondo il quale «un certo grado di incertezza è connaturale ai sistemi giuridici e lo è, ancor di più, con il passaggio dallo Stato di diritto a quello costituzionale».



Tuttavia una nutrita schiera di commentatori ha potuto sostenere che «è il concetto stesso di legge oscura ad evocare immediatamente i risvolti problematici in termini di incertezza giuridica»⁶⁰.

Si sostiene così che il principio della certezza del diritto indica il dovere del legislatore di impiegare formule chiare, precise e comprensibili⁶¹ e che, per quanto non esplicitamente sancito da alcuna norma costituzionale, tale principio deve ritenersi un presupposto imprescindibile dell'attività legislativa.

Si ravvisa, anzi, la naturale assenza di una disposizione della Costituzione in grado di imporre il principio in esame in maniera specifica: infatti essa sarebbe del tutto superflua perché ciò che è davvero fondamentale non può essere mai posto, ma può risultare solo presupposto⁶².

Ne conseguirebbe dunque l'aperto contrasto dell'oscurità della legge con un elemento che dovrebbe essere connaturato a qualunque ordinamento giuridico: pertanto la Consulta ben sarebbe titolata a ricorrere al detto principio al fine di sanzionare la legge che a causa della sua oscurità attenta alla sicurezza giuridica.

In relazione ai precetti della Carta costituzionale che risulterebbero – anche se in misura meno evidente – offesi dall'oscurità della legge, alcuni studiosi hanno poi enfatizzato talune disposizioni costituzionali, che ci sembra opportuno guardare nel dettaglio⁶³.

⁶⁰ In questi termini si esprimono R. PINARDI - S. SCAGLIARINI, *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa: un giudizio senza parametro?* in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli 2008, 1765.

⁶¹ Osserva a questo proposito L. GIANFORMAGGIO, *Certeza del diritto*, in *Dig. disc. priv. – Sez. civ., II*, Torino 1988, 278, che «gli spazi di discrezionalità..., acciocché il valore della certezza non sia lesa, debbono non annidarsi nelle pieghe di testi vaghi e generici, di formulazioni equivoche ed ambigue, ma debbono essere chiaramente ed apertamente dichiarati, cosicché all'organo decidente non sia dato di esimersi dall'assumere, intero, su di sé l'onere della giustificazione delle scelte compiute, e la responsabilità correlativa».

⁶² Rileva a tal proposito P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *Giur. cost.* 1999, 2348, che «il principio di certezza rappresenta un *prius* rispetto alla stessa esistenza dell'ordinamento giuridico, nel senso che un ordinamento in tanto esiste, in quanto le norme che lo compongono sono create per dare certezza, e quindi neppure è concepibile un ordinamento, come pure le norme che lo compongono, che non rispetti tale principio. Ciò spiega forse la ragione per cui ben poche Costituzioni si sono preoccupate di *verbalizzare*, tra i principi meritevoli di tutela, quello di certezza giuridica». L'Autore, peraltro, è dell'idea che «nel sistema italiano è precluso alla Corte annullare una legge richiamando espressamente il solo principio di certezza, ma deve invece "appoggiarlo" sempre a un'altra disposizione costituzionale» (2359).

⁶³ V'è anche chi rinviene il fondamento costituzionale della buona qualità della legislazione nell'essere quest'ultima una «implicazione necessaria del sistema», ovvero un obiettivo costituzionalmente rilevante affinché altri principi e regole di diretta ed incontestabile portata parametrica siano tenuti presenti nella produzione legislativa: in tal senso cfr. P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli 2009, 177 ss.



In primo luogo l'art. 72, il quale dispone che la legge sia votata "articolo per articolo" e testimonierebbe dunque la necessità di strutturare l'atto legislativo al proprio interno in parti omogenee e conseguenti.

In secondo luogo gli artt. 97 e 101: infatti, se le attribuzioni degli uffici amministrativi devono essere stabilite "secondo disposizioni di legge" e se i giudici "sono soggetti soltanto alla legge", allora ciò significa che questi due "soggetti" non possono "creare" la legge da se stessi così come pure potrebbe avvenire dinanzi ad un atto legislativo oscuramente formulato.

Inoltre l'art. 73, perché, se l'obbligo di pubblicazione delle leggi è strumentale alla conoscenza della legge da parte dei suoi destinatari, una legge oscura non può essere conosciuta anche dopo la sua pubblicazione.

Da ultimo l'art. 54, dal momento che non si può certo essere "fedeli" a leggi oscure.

Ed infine è opinione diffusa che la legge oscura offenda innanzitutto il principio dell'affidamento che il cittadino ripone nei riguardi dell'autorità pubblica: infatti tale legge espone a conseguenze del tutto imprevedibili i consociati.

Sempre diffuso è il pensiero che una legge oscura non rispetti il principio della separazione dei poteri perché siffatta legge trasforma in legislatore il giudice e/o il funzionario amministrativo⁶⁴.

5. La vera novità rappresentata dalla [sentenza n. 110 del 2023](#) in tema di incostituzionalità di leggi irrimediabilmente oscure

5.1. Considerazioni d'insieme

Come si può dunque facilmente intuire, la [sentenza n. 110 del 2023](#) non è affatto esente da precedenti⁶⁵.

Infatti prima di tutto in sede dottrinale e nello specifico ambito dei rinvii operati da alcuni Presidenti della Repubblica è stata predicata l'incostituzionalità, sotto molteplici profili, della legge non chiara né intellegibile; inoltre nell'orbita della pregressa giurisprudenza costituzionale sono presenti pronunce in cui l'oscurità della legge, se così possiamo

⁶⁴ Per questa diffusa opinione vedasi, fra i tanti, M. ANIS, *La legge oscura*, cit., 121, il quale in conclusione osserva che la legge oscura «fa violenza allo Stato di diritto, anzi al diritto in sé, giacché quale funzione orientativa potrà mai svolgere un corpo di regole verbose o all'inverso reticenti, e in ogni caso indecifrabili nella loro portata prescrittiva?».

⁶⁵ Lo nota anche M. MILANESI, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure». Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 110/2023*, in questa *Rivista 2023/II*, 729, il quale pure osserva come la Corte con la [sent. n. 110 del 2023](#) abbia «rivoluzionato la propria giurisprudenza in materia di conoscibilità del precetto e tecnica legislativa, individuando una soluzione innovativa al problema della legge incomprensibile».



esprimerci, è stata, se non la “causa”, quanto meno la “concausa” di una dichiarazione di illegittimità costituzionale alla base del percorso logico e argomentativo attraverso il quale la Consulta è potuta addivenire ad annullare una legge totalmente incomprensibile⁶⁶.

Il punto fondamentale al quale intendevamo arrivare è il seguente.

Da quanto sopra affermato consegue che la [sentenza n. 110 del 2023](#) costituisce una vera e propria novità non tanto perché viene dichiarata incostituzionale una legge oscura in quanto contrastante con il criterio della ragionevolezza, bensì e soprattutto perché la Corte in uno specifico passaggio della pronuncia spiega quand'è che una legge può dirsi oscura.

Per dirlo in altro modo, il vero problema della legge irrimediabilmente oscura non è tanto la necessità di stabilire se il parametro «salvagente»⁶⁷ della ragionevolezza sia in effetti – come ha ritenuto la Corte costituzionale nella [sentenza n. 110](#) e come ritiene parte della dottrina⁶⁸ – correttamente spendibile in vista della dichiarazione di incostituzionalità di tale legge; né lo è la necessità di appurare se unicamente altri parametri costituzionali⁶⁹ – o anche altri parametri costituzionali⁷⁰ – sarebbero dovuti essere utilizzati a quello scopo.

⁶⁶ Nulla – a nostro avviso – toglie alla circostanza che la non intellegibilità di una disposizione legislativa ha in alcune occasioni costituito quanto meno la “concausa” di una dichiarazione di illegittimità costituzionale il «carattere quasi sempre aggiuntivo, confermativo o dimostrativo che il richiamo a certi principi [sulle regole di tecnica normativa] assume nelle motivazioni delle pronunce della Corte»: così R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano 2009, 433-434, secondo il quale il ruolo della giurisprudenza costituzionale in ordine al rispetto delle regole di tecnica normativa «appare invero assai modesto» perché nelle motivazioni di quelle pronunce «non è raro il riferimento a valori quali la certezza del diritto, la omogeneità e chiarezza dei testi normativi, la necessità di coordinamento tra i diversi interventi normativi e all'interno dello stesso provvedimento oppure la segnalazione di più o meno evidenti dimenticanze del legislatore, della eccessiva genericità della formulazione delle fattispecie normative ed altro ancora. Tali richiami vengono però quasi sempre ad assumere appunto un carattere solo aggiuntivo o al più si risolvono in un mero appello al legislatore, senza divenire, di per sé, mai decisivi e la eventuale dichiarazione di incostituzionalità risulta infatti fondata sulla violazione di puntuali principi costituzionali, come spesso è accaduto per l'art. 25, 2° comma, Cost. (*nullum crimen sine lege*)».

⁶⁷ Così lo definisce G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, cit., 1039; in termini pressoché analoghi si esprime – se non ci inganniamo – T.F. GIUPPONI, *La legge “chiaramente oscura” e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto*, in *Giur. cost.* 2023, 1241, il quale – commentando proprio la [sent. n. 110 del 2023](#) – parla della ragionevolezza come di «una sorta di “catch all” principle, dai confini a volte indefiniti e imprevedibili».

⁶⁸ Sul “ruolo” che svolge la ragionevolezza nel sindacato di costituzionalità della legge oscura si è espressa parte della dottrina su cui già in precedenza nel corso di questo scritto ci siamo soffermati.

⁶⁹ A giudizio di M. MILANESI, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure»*, cit., 730-734, non è concettualmente corretta la decisione di impiegare, da parte della Corte nella [sent. n. 110 del 2023](#), il parametro della ragionevolezza e questo – secondo l'Autore – tanto in riferimento alla nozione “tradizionale” di ragionevolezza in virtù della quale nella ragionevolezza si rinviene un mero schema di scrutinio costituzionale attuativo del principio d'uguaglianza, quanto in ordine alla nozione – da utilizzare solo in via sussidiaria sostiene l'Autore – “evoluta” della ragionevolezza in virtù della quale è possibile censurare, in quanto irragionevoli,



Il vero punto cruciale, in realtà, è l'individuazione del punto di inizio dell'oscurità della legge, di quella soglia varcata la quale si verificano la totale ed insanabile oscurità della legge e dunque la conseguente sua dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La risposta a questa domanda è fondamentale: infatti, vista l'approssimazione se non la vera e propria «sciatteria»⁷¹ con cui le nostre leggi sono sovente redatte⁷², ne consegue che, se ogni legge mal formulata dovesse essere dichiarata in quanto tale incostituzionale, praticamente l'ordinamento giuridico per intero si ridurrebbe ben presto ad un «guscio vuoto»⁷³.

E, a nostro avviso, la risposta a questa domanda proviene proprio da un passo contenuto nella [sentenza n. 110 del 2023](#).

discipline variamente illogiche, incoerenti o sproporzionate rispetto al fine e anche eventualmente in esito a valutazioni di stampo equitativo. L'Autore rileva che un parametro più adeguato al quale legare la tecnica normativa si rinviene esclusivamente nel principio di certezza del diritto tanto più che – osserva conclusivamente lo stesso Autore – la Consulta non ha mai dichiarato l'inammissibilità del parametro della certezza del diritto talora allegato.

⁷⁰ In tal senso cfr. S. SCAGLIARINI, [La Corte e la tecnica legislativa](#), cit., 837-840, secondo il quale, se una legge oscura è certamente irragionevole in sé poiché tradisce la stessa ragion d'essere di esercizio della funzione legislativa e non consente quindi di fatto ai destinatari del provvedimento di adeguarsi alle sue prescrizioni, tale vizio comporta al contempo la violazione di almeno altri tre parametri, ovvero i seguenti: la certezza del diritto, intesa nella sua accezione di riconoscibilità e di intelligibilità del dettato normativo; il diritto di agire a difesa dei propri diritti ed interessi legittimi ai sensi dell'art. 24 Cost., il quale appare gravemente ed irrimediabilmente compromesso da atti normativi incomprensibili; l'art. 54, comma 1 Cost., ai sensi del quale "Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi", dal momento che è impossibile essere fedeli a leggi oscure.

⁷¹ ... per dirla con R. GUASTINI, *Errore materiale del legislatore*, cit., 1339; discorre della legislazione italiana come del «delirio di una mente impazzita» U. SCARPELLI, *Cos'è il positivismo giuridico*, Milano 1965, 140, mentre a sua volta E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino 2017, 27, osserva che «al capezzale della legge "malata" si assecondano – come fosse il letto di Pinocchio – tutti i "medici più famosi del vicinato", ognuno alla ricerca della cura più adeguata».

⁷² Non si dimentichi nemmeno che dopotutto da un lato anche alcune disposizioni costituzionali – che pure prese nel loro complesso costituiscono un'isola felice nel quadro delle nostre norme giuridiche sul piano della loro comprensibilità e dunque della stessa loro efficacia – sono mal scritte, ovvero contengono o carenze o errori (si pensi, ad esempio, alla disposizione secondo cui gli atti del Presidente della Repubblica devono essere sottoscritti dal ministro proponente quando nell'ambito degli atti propri del Presidente non può esservi un ministro proponente, ma esiste soltanto un ministro competente per materia), e dall'altro lato pure certe leggi di revisione costituzionale sono state mal scritte (si consideri, ad esempio, la riforma del Titolo V Cost. del 2001 e in particolare le casse di risparmio che, da poco eliminate dal legislatore ordinario, rientrano, per opera del nuovo art. 117 Cost., fra le competenze legislative concorrenti delle Regioni): per ragguagli in materia cfr. U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi «mal scritte»? in P. CARETTI - M.C. GRISOLIA (a cura di), Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna 2010, 284-286.

⁷³ Così M. ANIS, *La legge oscura*, cit., 111, secondo il quale la sola cattiva formulazione della legge non basta a cagionarne l'incostituzionalità.



Si allude al passaggio in cui la Corte osserva che *“ogni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. Compito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell’esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione; ciò che contribuisce a rendere più uniforme e prevedibile la legge per i consociati. Né certamente potrebbe ritenersi contrario all’art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale» (sentenza n. 8 del 2023, punto 12.1. del Considerato in diritto, con riferimento alla clausola di buona fede di cui all’art. 1337 cod. civ.). Né, ancora, potrebbe ritenersi precluso alla legge utilizzare concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche: la complessità delle materie che il legislatore si trova a regolare spesso esige una disciplina normativa a sua volta complessa. Sempre più frequentemente, del resto, le leggi fanno uso di definizioni normative, collocate in disposizioni di carattere generale, che consentono all’interprete di attribuire significati precisi alle espressioni tecniche, a volte lontane dal linguaggio comune, utilizzate in un dato corpus normativo. Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all’interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei «requisiti minimi di razionalità dell’azione legislativa» che la poc’anzi menzionata sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della «libertà e della sicurezza dei cittadini»⁷⁴.*

Questo passaggio – che la Corte corrobora con citazioni di decisioni di altre Corti costituzionali ed in modo particolare del *Bundesverfassungsgericht*⁷⁵ – è molto importante

⁷⁴ Corsivo nostro.

⁷⁵ Il Giudice delle leggi ricorda infatti che il *Bundesverfassungsgericht* “da molti decenni ormai riconosce 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... *Tale mandato*, a sua volta derivato dal principio dello Stato di diritto di cui all’art. 20, comma 3, della Legge fondamentale..., *non osta ovviamente a che la norma possa presentare ambiguità di significato destinate a essere sciolte attraverso i tradizionali metodi interpretativi...*, *ma implica standard minimi di comprensibilità e di non contraddizione dei testi normativi, il cui mancato rispetto determina la loro illegittimità costituzionale...*” (con corsivo nostro).



perché la stessa Corte opera di fatto una distinzione assai rilevante fra due ipotesi che per comodità espositiva chiameremo ipotesi a) e ipotesi b).

L'ipotesi a) prevede che la disposizione legislativa sia suscettibile di plurime interpretazioni e dunque sia ambigua.

Si tratta dell'ipotesi che poi normalmente si verifica.

È stato infatti autorevolmente sottolineato che «non esistono testi rigorosamente univoci»⁷⁶ e comunque, pur ammettendo la presenza di “concetti” dal significato assolutamente univoco, il legislatore in molti casi ricorre ad una tecnica che consente di regolare con un'unica previsione un ampio numero di casi e, in questo modo, utilizza “concetti” che sono connotati nella stragrande maggioranza dei casi da una certa indeterminazione.

In effetti qualunque disposizione legislativa ha un “nucleo” sufficientemente determinato, che è costituito da “casi facili” certamente ricompresi nella definizione astratta contenuta nel “concetto”.

In essa si trova anche un'area esterna al “nucleo”, composta da una zona grigia indefinita e da “casi difficili”: rispetto a questi ultimi la sussumibilità nel “concetto” è incerta ed esiste dunque per il giudice uno «spazio di libero giudizio»⁷⁷.

In tale ipotesi si è al cospetto di una legge che non è oscura, ma che soltanto pone l'interprete ed *in primis* il giudice di fronte a molteplici opzioni interpretative tutte in teoria ugualmente possibili.

Siamo concordi con la Corte che sostiene che, in siffatta ipotesi, è compito della giurisprudenza e soprattutto di quella di legittimità dipanare i dubbi interpretativi attraverso i canoni ermeneutici messi a disposizione dall'ordinamento giuridico⁷⁸.

⁷⁶ Così T. ASCARELLI, *Giurisprudenza costituzionale e teoria dell'interpretazione*, in *Riv. dir. proc.* 1957, 352-353; in senso analogo cfr. C. LUZZATI, *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Milano 1990, 4-5, secondo il quale «tutte le espressioni linguistiche sono indeterminate in minor o maggior misura», nonché il giudice americano Oliver Wendell Holmes il quale nel 1899 scriveva che «non è affatto vero che nella realtà pratica... una data parola, o finanche una determinata combinazione di parole, abbia un significato e nessun altro. Una parola ha generalmente vari significati, perfino nel dizionario» (il pensiero del giudice Holmes è riportato da M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?* cit., 11).

⁷⁷ Così E. FABIANI, *Clausola generale*, in *Enc. dir.*, Annali V, Milano 2012, 184-185.

⁷⁸ Come bene osserva S. BARBARESCHI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti*, cit., 293, «lo strumento apprestato dall'ordinamento per garantire l'uniformità giurisprudenziale e l'eguaglianza nel trattamento dei consociati è la *nomofilachia*, ossia l'emanazione di sentenze autorevoli, da parte dell'organo supremo di giustizia, e volte ad indicare i canoni per la risoluzione dei futuri giudizi, così da contenere le oscillazioni interpretative. La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 30 del 2011 non ha esitato a configurare la *nomofilachia* come valore dell'ordinamento...». L'Autore prosegue osservando che con «l'incremento del disordine della legislazione, l'attività *interpretativa* si apre a plurime soluzioni, così che gli organi di vertice della giurisdizione sembrano assumere un ruolo ordinante dei processi creativi ovvero “ricostruttivi” del diritto» (301-302).



L'ipotesi b), invece, prevede che la disposizione legislativa non sia assolutamente interpretabile e dunque sia vaga ed imprecisa al punto tale che risulti "impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta"⁷⁹.

In questa seconda ipotesi l'interprete ha sì esperito tutte le possibili vie interpretative, ma si è dovuto "scontrare" con una disposizione legislativa irrimediabilmente insuscettibile di interpretazione⁸⁰, ovvero priva di contenuto o, per ricorrere ad una felice espressione dottrinale, «normativamente vuota»⁸¹.

In altri termini, qualunque significato fosse attribuito a quella disposizione legislativa non potrebbe che essere del tutto arbitrario⁸².

Non è un caso, peraltro, che la Corte citi, nel passaggio poco sopra riportato, la [sentenza n. 185 del 1992](#) e dunque una pronuncia, come già s'è visto in precedenza, inerente al settore delle disposizioni legislative penali.

In effetti la distinzione sopra delineata fra l'ipotesi a) e l'ipotesi b) è una distinzione che la Corte nei fatti ha potuto operare proprio nel settore penalistico.

In quell'ambito la Consulta infatti ha effettuato una fondamentale distinzione nota anche in altri ordinamenti giuridici e segnatamente in quello statunitense.

⁷⁹ Così, come già anticipato, si è espressa la Corte nella [sent. n. 110 del 2023](#).

⁸⁰ In dottrina era già addivenuta ad una conclusione del genere M. IMMORDINO, *Il principio di "certezza del diritto" nei rapporti tra Amministrazione e cittadini*, Torino 2003, 81, secondo la quale la legge oscura è quella legge i cui enunciati sono incomprensibili, irrazionali, privi di senso comune, così da risultare incerto per i destinatari obbligati ad osservarla, perché insuscettibile di interpretazione, il suo stesso significato.

⁸¹ L'efficace espressione è tratta da R. GUASTINI, *Questioni di tecnica legislativa*, in *Le Regioni* 1985, 225, il quale definisce disposizioni normativamente vuote quelle «il cui contenuto normativo, se mai ne hanno uno, è così indeterminato da risultare praticamente indecidibile in sede di applicazione». L'Autore conclude così: «un legislatore desideroso che le sue leggi ricevano attuazione dovrebbe evitare simili disposizioni vuote, poiché l'unico effetto che queste possono conseguire è una delega di potere agli organi dell'applicazione. Questi infatti sono legittimati a riempire le formule vuote con i contenuti più vari. Massimo è il grado di discrezionalità che possono esercitare in sede di interpretazione» (226).

⁸² La distinzione fra l'ipotesi a) e l'ipotesi b) di cui sopra nel testo a nostro avviso ricalca la distinzione – operata, in sede di commento della [sent. n. 110 del 2023](#), da G. VALENTINI, *La segnalazione da parte del Consiglio di Stato della legislazione oscura, imperfetta od incompleta al Governo*, cit., 233 – fra l'oscurità assoluta, ovvero quella che determina l'incostituzionalità della legge, e l'oscurità il cui superamento è rimesso allo sforzo interpretativo del giudice. Diversamente sembra invece esprimersi – se non ci inganniamo – N. FERRACUTI, [Le leggi-labirinto e la crisi della certezza del diritto](#), cit., 95-96, il quale sostiene che la legge radicalmente oscura nell'opinione della Corte non è quella che non è passibile neppure di un tentativo di interpretazione nel senso paradossale che, alla luce delle sue caratteristiche specifiche, preclude in radice la sua interpretabilità, bensì è quella che è tale soltanto dopo e nonostante il suo tentativo di interpretazione: insomma, secondo l'Autore una legge oscura, più che l'impraticabilità *ex ante*, parrebbe presupporre il fallimento *ex post* dell'attività ermeneutica.



In questo ordinamento la dottrina, proprio in ordine alle disposizioni incriminatrici, distingue fra il *canon of constitutional avoidance*, il canone dell'interpretazione conforme a Costituzione, e la *Void-for-Vagueness Doctrine*, il principio che consente di sanzionare le leggi vaghe ed indeterminate.

Il primo può trovare applicazione solo in ipotesi di disposizione incriminatrice suscettibile di plurime interpretazioni; la seconda deve trovare applicazione esclusivamente in ipotesi di disposizione incriminatrice non suscettibile di essere interpretata, se non in modo arbitrario.

La Corte costituzionale muove da questa distinzione e può così arrivare ad affermare che, nell'ipotesi in cui la disposizione incriminatrice sia assolutamente non interpretabile e dunque sia vaga ed imprecisa nonostante l'utilizzo di tutti i vari criteri interpretativi a disposizione, il principio di determinatezza delle fattispecie di reato risulta leso: di conseguenza il giudice è tenuto a sollevare la questione di costituzionalità per violazione di quel principio.

La stessa Corte afferma invece che, nell'ipotesi in cui l'esito dell'attività interpretativa mettesse il giudice dinanzi ad una molteplicità di opzioni ermeneutiche, entrerebbe in scena quel particolare criterio "orientativo" dell'attività giudiziaria comunemente definito dalla dottrina, dai giudici comuni e anche dallo stesso Giudice delle leggi⁸³ come interpretazione tassativizzante.

Questa affermazione è ben compendiata da una formula tipica che si può estrapolare dalla giurisprudenza costituzionale incentrata sul riscontro della lesione del principio di determinatezza.

Si tratta della formula secondo cui non può sussistere violazione di tale principio qualora la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice di stabilire il significato della disposizione penale "mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato... e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo"⁸⁴.

L'interpretazione tassativizzante, che corrisponde in buona sostanza al *canon of constitutional avoidance* poco sopra menzionato, è una sottospecie riconducibile al *genus* dell'interpretazione conforme a Costituzione, la quale presenta la seguente peculiarità: essa ha come parametro di riferimento non tutte le norme costituzionali, ma soltanto quella che incorpora il principio di determinatezza e dunque richiede al giudice di preferire, nel caso di plurime opzioni interpretative, quella che renda la disposizione determinata.

⁸³ Cfr. la [sent. n. 24 del 2019](#) in cui si trova scritto che la lettura volta a conferire in via ermeneutica maggiore precisione alle fattispecie di reato è "talora indicata come 'tassativizzante'".

⁸⁴ La formula è contenuta nelle più recenti decisioni facenti parte di quella giurisprudenza di cui si discorre sopra nel testo, ovvero e a titolo esemplificativo nelle [sentt. n. 5 del 2004](#), [n. 327 del 2008](#), [n. 282 del 2010](#), [n. 172 del 2014](#), [n. 141](#) e [n. 278 del 2019](#), [n. 145 del 2020](#).



L'interpretazione tassativizzante non si identifica con un criterio interpretativo ulteriore rispetto ai criteri di cui il giudice penale dispone ordinariamente, bensì sta ad indicare che il giudice stesso deve utilizzare uno o più dei criteri, appunto, di norma utilizzati nella sua attività ermeneutica: tuttavia i criteri a cui il giudice ricorre presentano la specifica particolarità di essere finalizzati a rinvenire un'opzione interpretativa che renda la disposizione determinata.

L'interpretazione tassativizzante, come appare chiaro, accentua notevolmente il "protagonismo ermeneutico" del giudice ben più di quanto già non faccia la "comune" interpretazione conforme⁸⁵; essa implica, qualora sia esperita con successo, che la disposizione incriminatrice sia interpretabile e dunque esclude a monte la violazione del principio di determinatezza⁸⁶.

Le stesse motivazioni stanno alla base della [sentenza n. 110 del 2023](#) e dunque possono essere riferite anche alle leggi non penali.

La legge che è "solo" ambigua nel senso che si presta a plurime interpretazioni non è per ciò stesso incostituzionale, ma necessita soltanto dell'intervento "riparatore" della giurisprudenza la quale dipanerà i dubbi e conferirà un determinato significato a quella legge: in questo modo, attraverso una sorta di interpretazione tassativizzante applicata all'ambito non penalistico, la giurisprudenza di fatto contribuisce a rendere più uniforme e più prevedibile la legge per i consociati⁸⁷.

La legge che invece è vaga nel senso che non è in alcun modo interpretabile raggiunge la soglia dell'oscurità e dunque è per ciò stesso incostituzionale senza che possa intervenire con finalità "riparatoria" la giurisprudenza⁸⁸: infatti si tratta appunto di legge non suscettibile di interpretazione⁸⁹.

⁸⁵ Quanto appena detto vale ancor di più se l'interpretazione tassativizzante proviene dalla Corte di Cassazione e a maggior ragione se dalle Sezioni Unite: sui motivi di questa affermazione cfr., volendo, A. BONOMI, *Costituzione e divieto di analogia in materia penale*, Bari 2023, 157-158.

⁸⁶ Per approfondimenti su tutta questa tematica cfr., volendo, A. BONOMI, *Il principio di determinatezza delle fattispecie criminose: un parametro costituzionale sempre più "inesistente"*, in [Rivista AIC](#) 15 ottobre 2020, partic. 145 ss., nonché A. BONOMI, *Il principio di determinatezza delle fattispecie criminose e l'interpretazione tassativizzante quale species del genus interpretazione conforme a Costituzione: spunti di riflessione*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, I, Napoli 2021, 505-534.

⁸⁷ Lo afferma anche la stessa Consulta nella [sent. n. 110 del 2023](#).

⁸⁸ Alla medesima conclusione perviene F. PALAZZO, *La legge "radicalmente oscura" al vaglio della Corte costituzionale: profili penalistici (e non solo)*, cit., 1055, il quale, commentando la [sent. n. 110 del 2023](#), osserva che essa paga sì il suo tributo al criterio della conoscibilità ricordandolo quale obiettivo giustificativo del principio di intellegibilità della legge anche non penale, ma che il baricentro reale della stessa pronuncia viene spostato altrove, ovvero sul piano dell'interpretazione, e dunque può concludere così: «la legge è inintelligibile quando si sottrae all'interpretazione, quando non è suscettibile di interpretazione». L'Autore di fronte alla domanda consistente nello stabilire che cosa sia l'interpretazione risponde con le seguenti parole: «il primo passaggio per l'interprete è... di individuare il "nucleo centrale" della fattispecie muovendo dal significato



Ad adottare la distinzione effettuata nella [sentenza n. 110 del 2023](#) l'oscurità della legge diventa però un'ipotesi di difficile verifica⁹⁰.

Il giudice nel nostro ordinamento dispone di tutta una cospicua serie di metodi interpretativi al fine di poter conferire un significato ad una determinata disposizione: si pensi soltanto a titolo esemplificativo ai numerosi criteri dell'interpretazione letterale, dell'interpretazione finalistica, dell'interpretazione sistematica, dell'interpretazione storica, dell'interpretazione restrittiva, dell'interpretazione evolutiva, dell'interpretazione cosiddetta orientata verso le conseguenze, dell'interpretazione attualizzante, dell'interpretazione estensiva.

linguistico della previsione legale: qui la partenza sono le parole della legge e l'arrivo è il "nucleo centrale", fermo restando che l'aspetto semantico dell'operazione apre naturalmente a componenti di contesto e valutative, come sempre avviene in qualunque attività cognitiva di comprensione. Il secondo passaggio è quello di verificare se il caso concreto *sub iudice* rientra o meno in quel "nucleo centrale": in caso positivo (i casi "facili"), il discorso si chiude; in caso negativo (i casi "difficili") l'opera dell'interprete dovrà continuare per verificare se il caso concreto è riconducibile oppure no all'"alone marginale" dell'enunciato, che costituisce la zona semantica fluida che si definisce al contatto con l'esperienza concreta e con il contributo imprescindibile di elementi di contesto e valutativi da ben evidenziare nella motivazione. Deve però rimanere ben fermo, anche in questa seconda ipotesi, che l'"alone marginale" trova pur sempre il suo limite invalicabile nella massima estensione del significato linguistico della proposizione normativa. In definitiva, il significato linguistico gioca un doppio ruolo, seppure col contributo di elementi extratestuali anche valutativi: prima come strumento per arrivare al "nucleo centrale", poi come limite alla possibile espansione dell'"alone marginale". La disposizione legislativa è "irrimediabilmente oscura" quando è impossibile pervenire all'individuazione del "nucleo centrale"» (1055-1056). In riferimento alla legge regionale oggetto del vaglio della Corte nella [sent. n. 110 del 2023](#) l'Autore conclude rilevando che non si trattava «delle normali difficoltà interpretative che s'incontrano quando si opera nell'alone marginale, ma della impossibilità di percorrere la prima tappa dell'interpretazione poiché il testo, le parole della legge, non sono in grado di assolvere alla loro imprescindibile funzione strumentale e comunicativa» (1056).

⁸⁹ Chiarisce bene la differenza fra legge ambigua e legge vaga nel senso di cui sopra nel testo R. GUASTINI, *Questioni di tecnica legislativa*, cit., 228-229, il quale rileva che i termini contenuti nelle leggi hanno due dimensioni di significati: l'estensione, ovvero l'insieme degli oggetti in riferimento ai quali un termine può essere impiegato (ad esempio, il termine pianeta può riferirsi alla Terra, a Venere, a Marte ecc... e tutti questi termini sono inclusi nell'estensione del termine); l'intensione, ovvero l'insieme delle caratteristiche comuni a tutti gli oggetti a cui un termine si riferisce (ad esempio, l'intensione di pianeta è grossomodo corpo celeste opaco che gravita intorno ad una stella). Ebbene l'Autore osserva che l'indeterminatezza dell'intensione dà luogo all'ambiguità, mentre l'indeterminatezza dell'estensione origina la vaghezza.

⁹⁰ Sia pure muovendo da presupposti argomentativi differenti da quelli fatti propri da chi scrive, comunque anche N. FERRACUTI, *Le leggi-labirinto e la crisi della certezza del diritto*, cit., 98, rileva che con la [sent. n. 110 del 2023](#) l'oscurità della legge diventa, sì, un vizio giustiziabile davanti alla Corte costituzionale a patto che sia radicale, ma «si tratta di un caso-limite, le cui caratteristiche eccezionali parrebbero mitigare e ridimensionare le preoccupazioni che l'oscurità della legge possa, altrimenti, trasformare 'geneticamente' il sindacato di costituzionalità in un giudizio di matrice essenzialmente politica».



Risulta, anche se non impossibile, certo molto difficile che, mediante tutti questi criteri ermeneutici di cui può disporre, il giudice non riesca a conferire un significato alla disposizione legislativa⁹¹.

Dopotutto «una proposizione legislativa, come qualunque espressione verbale, alla fine un significato ce l'ha»⁹²: in fondo anche la stessa pur «indecorosa»⁹³ disposizione della Regione Molise sottoposta al vaglio della Corte nella [sentenza n. 110 del 2023](#) «lasciava trasparire il significato di aprire a nuove opere edilizie in zone paesaggisticamente tutelate»⁹⁴.

Anzi, potrebbe accadere che il giudice, pur di estrarre dalla disposizione un significato che non la renda oscura, sia portato a “piegare” o addirittura a “stravolgere” la natura logico-razionale delle tecniche interpretative e ad addivenire così a risultati ermeneutici totalmente arbitrari.

5.2. Le clausole generali

A nostro avviso quanto appena significato ha maggiori probabilità di verificarsi nel caso in cui nella disposizione legislativa siano contenute clausole generali.

È certamente vero quanto afferma la Corte nella [sentenza n. 110 del 2023](#): non può ritenersi contrario all'art. 3 Cost. *di per sé* il ricorso da parte della legge a clausole generali “programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale»”.

Se anche non si intende sostenere che le clausole generali sono «un dato ineliminabile di ogni legislazione», ovvero una «tecnica irrinunciabile»⁹⁵, dal momento che esiste comunque la possibilità di adottare una legislazione di tipo casistico, in ogni caso non v'è dubbio che esse possano essere definite come «organi respiratori»⁹⁶, «finestre aperte sulla società»⁹⁷, «polmoni della vita giuridica»⁹⁸.

⁹¹ A questo proposito è stata autorevolmente formulata la tesi secondo la quale i giuristi «dispongono di molte e complesse tecniche interpretative, che dovrebbero permetter loro di sciogliere ogni tipo di oscurità contenuta nella legislazione»: così U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi «mal scritte»? cit.*, 281, secondo il quale «i giuristi ed i magistrati, malgrado tutte le improprie pressioni che si manifestino su di loro, dispongono degli strumenti per poter risolvere, seppur non di rado faticosamente, i vari problemi interpretativi derivanti da cattivi linguaggi utilizzati dal legislatore...» (282-283).

⁹² Così l'autorevole voce di F. PALAZZO, *La legge “radicalmente oscura” al vaglio della Corte costituzionale: profili penalistici (e non solo)*, cit., 1056.

⁹³ F. PALAZZO, *op. e loc. ult. cit.*

⁹⁴ F. PALAZZO, *op. e loc. ult. cit.*

⁹⁵ Entrambe le ultime citazioni sono tratte da P. RESCIGNO, *Appunti sulle «clausole generali»*, in *Riv. dir. comm.* 1998, 3, il quale pure riconosce – come anche diremo poco oltre sopra nel testo – che «si può rinunciare alle “clausole generali”... soltanto con l'adottare... una legislazione di tipo casistico».

⁹⁶ P. CALAMANDREI, *La Cassazione civile*, II, Torino 1920, 82.



Le clausole generali infatti sono termini contenuti in un enunciato normativo il cui utilizzo da parte del legislatore si traduce nel ricorso ad una particolare tecnica di costruzione della fattispecie che è incentrata sull'indeterminatezza del testo della norma e che mira a salvaguardare la flessibilità dell'ordinamento giuridico: quest'ultimo può per un verso mantenersi "attuale" nonostante il passare del tempo e per un altro verso può meglio "adattarsi" alle circostanze concrete del caso da decidere di volta in volta da parte del giudice.

Come ha ben chiarito un autorevole costituzionalista⁹⁹, le clausole generali sono sì caratterizzate da particolare ampiezza prescrittiva e da indeterminatezza di contenuto semantico, ma sono anche espressioni linguistiche che esplicitano «alcune opzioni assiologiche del legislatore e, grazie a questo, fanno valere esigenze di apertura e dinamicità dell'ordinamento»; quest'ultima caratteristica le distingue dai principi in riferimento ai quali «v'è un'opzione di valore, ma essa resta sullo sfondo e non è direttamente esplicitata da un'espressione linguistica».

Si pensi agli esempi tipici rappresentati, ad esempio, dalla buona fede, dall'utilità sociale, dal buon costume, dal comune sentimento del pudore, dall'osceno ed altri ancora.

Tuttavia le clausole generali spesso inserite nelle disposizioni legislative devono essere meglio definite.

Infatti esse non sono elementi descrittivi che si riferiscono immediatamente ad oggetti del concreto mondo reale, non sono "naturalistici" e pertanto non presentano un contenuto significativo capace di indicare direttamente i fatti da essi stessi delineati; sono invece elementi valutativi in ordine ai quali il linguaggio si rivela fonte semplicemente mediata o, se si vuole, strumento di comunicazione o di conoscenza di quell'altra fonte costituita dal parametro valutativo.

La caratteristica saliente di un elemento valutativo qual è la clausola generale è quella di esprimere giudizi di valore o di disvalore collegati a determinati parametri assunti come riferimento. Tali parametri possono essere sì di tipo tecnico o scientifico, ma anche essere di natura sociale o etica o di costume: soprattutto in quest'ultimo caso essi risultano affidati a principi mutevoli o quanto mai polivalenti¹⁰⁰.

⁹⁷ S. RODOTÀ, *Il tempo delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.* 1987, 718.

⁹⁸ A. TRABUCCHI, *Significato e valore del principio di legalità nel moderno diritto civile*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano 1978, 2087.

⁹⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Certezza del diritto e clausole generali*, in [Questione Giustizia](#), 2020, n. 1, 68, cui si devono le due citazioni che immediatamente sopra nel testo saranno esposte; anche G. D'AMICO, *Clausole generali e ragionevolezza*, in *La Corte costituzionale nella costruzione dell'ordinamento attuale. Principi fondamentali*, I, Napoli 2007, 436, discorre in riferimento alla caratteristica delle clausole generali di «una indeterminatezza "di valore"».

¹⁰⁰ Scrive A. FALLONE, *Il principio di legalità e la certezza del diritto*, in *Riv. pen.* 2007, 708, che i singoli termini che compongono le leggi spesso e volentieri hanno una struttura aperta, ovvero si prestano per loro natura ad



È innegabile, insomma, come sia soprattutto in riferimento agli elementi valutativi, e in modo particolare a quelli fra essi – come le clausole generali – che si collegano a parametri di natura sociale o etica o di costume, a risultare molto elevato il rischio che il giudice, al quale è conferita «una sorta di mandato in bianco»¹⁰¹, di fatto divenga «più che un esecutore... un collaboratore del legislatore»¹⁰².

Non è un caso, del resto, che sia stato autorevolmente constatato come il ricorso alle clausole generali nell'attività legislativa si risolva «in una (parziale) rinuncia a legiferare, e precisamente nella rinuncia a dettare regole minuziose e tassative e nella determinazione, invece, di una tavola di valori ad uso di coloro che dovranno applicare le norme così poste»¹⁰³. Ed è proprio per quanto appena evidenziato che la clausola generale, in quanto tale sempre particolarmente vaga ed indeterminata e capace di “aprire” al meta-giuridico la fattispecie normativa, può *contribuire* a rendere oscura la disposizione legislativa in cui è inserita: infatti la clausola generale esprime un concetto valutativo i cui criteri applicativi non sono neppure parzialmente determinabili se non attraverso il riferimento ai variabili parametri di giudizio e alle mutevoli tipologie della morale sociale e del costume¹⁰⁴.

una pluralità di interpretazioni. L'inevitabile componente valutativa/soggettiva nell'attività di interpretazione della norma giuridica deriva dal rapporto intercorrente fra norma e realtà fattuale: la norma giuridica ha la sua ragion d'essere in quanto faccia riferimento alla realtà effettiva di una determinata società in un determinato contesto; senonché il fatto non costituisce una realtà statica e immutabile, bensì al contrario esso è una realtà che è in continua evoluzione e divenire e che presenta comunque un'inevitabile pluralità più o meno estesa di varianti. Ne consegue che la norma deve rimanere aderente al fatto e che deve sussistere un meccanismo che consenta il persistere di tale corrispondenza tra norma e fatto, ovvero l'adeguamento della norma al fatto. Tale meccanismo si realizza essenzialmente per mezzo di una certa “elasticità” della norma: elasticità che a sua volta comporta necessariamente una più o meno accentuata componente valutativa/soggettiva nell'attività di interpretazione.

¹⁰¹ Così A. GUARNIERI, *Le clausole generali*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da Sacco, *Le fonti non scritte e l'interpretazione*, Torino 1999, 131.

¹⁰² L'espressione è tratta da G. BETTIOL, *Sul metodo della considerazione unitaria del reato*, in *Riv. it. dir. pen.* 1938, partic. 523 ss.

¹⁰³ Così A. PIZZORUSSO, *Clausole generali e controllo di costituzionalità delle leggi*, in *Pol. dir.* 1988, 662, il quale peraltro proseguiva affermando che «indiscutibilmente ciò comporta un ampliamento dei poteri di questi ultimi, ed in primo luogo del giudice». V'è anche da sottolineare che l'Autore sostiene altresì che il fatto che questo genere di tecnica legislativa «scarichi sul giudice responsabilità per esso inabituali presenta certo degli inconvenienti, ma non è detto che non rappresenti un male minore di fronte ai rischi derivanti dalla paralisi dell'attività degli organi costituzionali. A ben guardare, del resto, l'esistenza di un margine di valutazione più o meno ampio da parte del soggetto che applica il diritto non dipende soltanto dal tipo di tecnica legislativa adoperata da chi redige i testi normativi (a seconda, cioè, che questi preferisca impiegare clausole generali oppure regole tassative), ma dipende anche da altri fattori, fra i quali si possono ricordare, ad esempio, il modo in cui è disciplinata la pubblicazione e l'entrata in vigore dei testi stessi, la tolleranza accordata all'ignoranza incolpevole della legge, ecc.».

¹⁰⁴ Né in senso contrario varrebbe addurre – a nostro avviso – il dato di fatto che le clausole generali sono contenute anche in alcune norme costituzionali: si pensi, ad esempio, alle clausole “utilità sociale”, “utilità



5.3. Le definizioni legislative

Da questo punto di vista la definizione legislativa può servire a rendere meno oscura la disposizione in cui è inserita la clausola generale.

Infatti la definizione legislativa è lo strumento mediante il quale il legislatore può contrastare l'ambiguità o la vaghezza di un certo termine e rendere così meno incerta

generale”, “fini sociali”, “buon costume” e ad altre clausole ancora che risultano «imprecise, anfibologiche ed incompiute» (così P.G. GRASSO, *Il principio “nullum crimen sine lege” nella Costituzione italiana*, Milano 1972, 147). La preoccupazione espressa in sede di Costituente in riferimento a queste formule fu essenzialmente di duplice matrice. Da una parte si segnalava l'irrimediabile vaghezza o addirittura la totale assenza di significato delle relative espressioni. Dall'altra parte si temeva l'elevata probabilità che il soggetto, il quale sarebbe stato chiamato a farle operare concretamente, potesse applicarle arbitrariamente. Rimane emblematico al riguardo l'intervento di Luigi Einaudi alla seduta del 9 maggio del 1947 laddove, richiamate le insuperabili difficoltà della scienza economica a definire con esattezza l'“utilità sociale”, egli osservava: “io credo che sia pericoloso, ed anche un po' senza contenuto preciso, scrivere nella legislazione una massima della quale nessuno finora, ripeto, in 150 anni di ricerche, sia mai riuscito a trovare il significato preciso. Una norma la quale non ha significato è una norma per definizione anticostituzionale ed arbitraria. Qualunque interpretazione darà il legislatore futuro alla norma, essa sarà valida. Nessuna Corte giudiziaria potrà negarle validità, perché tutte le leggi di interpretazione saranno conformi a ciò che non esiste. Ma passo oltre a questa difficoltà, la quale potrebbe non sembrare conclusiva a uomini politici. I politici potrebbero dire: affermiamo un principio, anche se questo è senza senso, in quanto penseranno i legislatori del futuro a dare quel senso che ad essi piacerà meglio. Ma ciò dicendo, noi lasciamo questo principio, come dicevo prima, all'arbitrio del legislatore futuro” [cfr. Einaudi, 9 maggio 1947 (A.C., 3778)]. D'altra parte, anche coloro che in maggioranza si risolsero per votare contro gli emendamenti soppressivi che Einaudi sollecitava non per questo necessariamente dissentivano dalla sua analisi circa il significato della formula “utilità sociale” e delle altre consimili. Questi ultimi, a fronte del segnalato pericolo d'arbitrio soggettivo delle future classi politiche prevalenti che sarebbe derivato dall'inserire in Costituzione “dei limiti elastici, delle riserve vaghe e minacciose d'interventi statali” [così Cortese, 3 maggio 1947 (A.C., 3512)], piuttosto mostravano di riporre una maggior fiducia nelle capacità del legislatore d'interpretare al meglio – *forte della sua legittimazione democratica* – l'evolversi della situazione economico-sociale del Paese [sul punto cfr. F. PEDRINI, *Le “clausole generali”. Profili teorici e aspetti costituzionali*, Bologna 2013, 215 nota 44, il quale osserva che non è senza rilievo notare come le valutazioni mutassero almeno parzialmente di segno quando una diversa clausola generale, quella del ‘buon costume’ (o delle ‘pubblicazioni oscene’, in una precedente versione), sarebbe stata da valutare in prima battuta dalla polizia giudiziaria. L'Autore osserva che le maggiori perplessità venivano sollevate non in riferimento al contenuto oggettivo che la clausola generale avrebbe potuto assumere nel corso del tempo, né sull'opportunità di perseguire gli obiettivi (preventivi e repressivi) a cui la clausola generale in questione era funzionale, bensì solo sui possibili abusi dell'applicatore e specificamente della polizia giudiziaria]. Tutt'altro è il discorso da farsi per le clausole generali contenute nelle disposizioni legislative. L'attuazione di tali clausole è lasciata non al legislatore ordinario, bensì al giudice, il quale non è forte della stessa legittimazione democratica propria dell'altro e dunque non sembra poter interpretare al meglio l'evoluzione della situazione economico-sociale del Paese.



l'attribuzione di significato all'enunciato normativo e pertanto meno variabile l'interpretazione e più sicure le aspettative dei consociati¹⁰⁵.

Non erra in effetti la Corte costituzionale quando nella stessa [sentenza n. 110 del 2023](#) afferma che “sempre più frequentemente, del resto, le leggi fanno uso di definizioni normative, collocate in disposizioni di carattere generale, che consentono all'interprete di attribuire significati precisi alle espressioni tecniche, a volte lontane dal linguaggio comune, utilizzate in un dato corpus normativo”.

Anzi, v'è di più.

A nostro avviso le definizioni in questione permettono all'interprete ed *in primis* al giudice di conferire significati precisi non solo alle espressioni di tipo tecnico “a volta lontane dal linguaggio comune”¹⁰⁶, ma anche a tutte le altre espressioni utilizzate nella legge.

A dir la verità, la *communis opinio* è orientata nella seguente direzione.

Le definizioni legislative non risolvono il problema dell'indeterminatezza delle disposizioni legislative ed in modo particolare delle clausole generali presenti in esse: infatti anche la definizione è pur sempre costituita da parole le quali non hanno mai o quasi mai un significato univoco¹⁰⁷.

Questa tesi non corrisponde, perlomeno necessariamente, al vero.

In realtà, l'indeterminatezza *ex se*, connessa alla definizione per il semplice fatto che è composta di parole, si arresta dinanzi alla possibilità di utilizzo di termini definienti.

¹⁰⁵ Così R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano 2001, 135, il quale si esprime nei termini che seguono: «l'introduzione di una definizione nel discorso legislativo è vantaggiosa, in termini di riduzione della discrezionalità dell'interprete, nella misura in cui i termini contenuti nel *definiens* suscitano di fatto meno controversie di quanto ne suscitano i termini contenuti nel *definitum*» (136).

¹⁰⁶ V'è da dire fra l'altro che, se è vero che i termini tecnici sono effettivamente utilizzati talvolta in considerazione della particolare materia da disciplinare, è anche vero però che in molti altri casi tali termini sembrano inseriti al solo fine di rendere difficilmente decifrabili anche i concetti più semplici e lineari: in tal senso cfr. P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli 2007, 12. In tema cfr. già R. GUASTINI, *Questioni di tecnica legislativa*, cit., 230-231, il quale – premesso che una corrente di pensiero che risale all'Illuminismo sostiene la superiorità del linguaggio comune su quello tecnico in quanto più trasparente semanticamente e più comprensibile agli utenti non specialisti della legge, mentre un'altra corrente, risalente alla dogmatica tedesca del 1800, sostiene la superiorità del linguaggio tecnico perché esso in virtù della sua precisione scientifica darebbe adito a minori dubbi interpretativi – osserva che nessuna delle tesi esposte dalle suddette due correnti convince: da un lato il linguaggio comune è «sommamente equivoco»; dall'altro esaltando il linguaggio tecnico si tende a svincolare l'interprete dalla lettera della legge subordinando l'interpretazione alle costruzioni dogmatiche dei giuristi teorici. Di conseguenza – sostiene l'Autore – «non importa tanto scegliere un termine a preferenza di un altro, quanto definire... il termine prescelto quale che sia».

¹⁰⁷ In tal senso cfr., per tutti e fra gli studi più lontani nel tempo, A. MALINVERNI, *Lo studio del diritto penale*, in *Temi* 1963, 928, il quale osservava che la proposizione definitoria, anziché chiarire e spiegare il significato della parola definita, cumula tutte le incertezze che affliggono tutte e ciascuna delle parole impiegate nella proposizione definitoria.



I termini definienti non sono definibili mediante altri termini, ma risultano così definibili: o mediante le cosiddette definizioni ostensive, attraverso l'indicazione diretta degli oggetti reali, o per mezzo di termini del cosiddetto linguaggio "cosale", che designano proprietà determinabili con l'osservazione diretta.

Inoltre occorre anche precisare che l'indeterminatezza propria di un termine può essere sovente attenuata per il fatto che quel termine è inserito in un contesto: questo accade per ogni termine definiente inserito nel contesto della proposizione definitoria.

D'altra parte, le relazioni reciproche tra le parole, se possono cumulare le loro incertezze, possono anche attenuarle: questo accade qualora i significati si precisino l'un l'altro mediante l'esclusione di significati incompatibili o tramite la scelta di significati maggiormente congruenti¹⁰⁸.

Per questo le definizioni sono molto importanti soprattutto quando si tratta di chiarire il significato degli elementi valutativi e di contribuire così a rendere intellegibile la disposizione legislativa in cui esse sono inserite¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Così si esprime anche F.C. PALAZZO, *Il principio di determinatezza nel diritto penale. La fattispecie*, Padova 1979, 382-383.

¹⁰⁹ Nel settore penalistico il ricorso alle definizioni legislative è giudicato da molti studiosi importantissimo: cfr. F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte Generale*, Padova 2020, 72, il quale sostiene che fra gli strumenti più corretti al fine di individuare in modo sufficientemente certo le ipotesi riconducibili sotto la disposizione penale v'è «il ricorso del legislatore alle *definizioni legislative*, se necessarie ed opportune per superare o attenuare la genericità o la pluralità di significati dei termini di legge».

Certo non v'è dubbio che la tecnica consistente nell'approntare una definizione legislativa in modo particolare nel settore penalistico può presentare un inconveniente. La definizione legislativa infatti, pur nella sua peculiarità rispetto alle comuni leggi interpretative, costituisce una sorta di interpretazione autentica nella misura in cui "accede" ad una disposizione legislativa già esistente della quale precisa l'elemento che appare necessitare di chiarimenti e con la quale ha in comune il contenuto innovativo e l'efficacia vincolante. L'interprete non può discostarsi dall'interpretazione prescritta dalla legge contenente la definizione, né sindacare l'esattezza dell'interpretazione autentica operata dalla stessa. La legge definitoria integra la legge precedente a cui "accede" e dunque in concreto la disciplina che ne deriva deve essere desunta contemporaneamente dalla disposizione definita e dalla disposizione che definisce. Ne consegue la naturale retroattività di quest'ultima. È evidente così che le ipotesi che si possono alternativamente prefigurare sono le seguenti: la disposizione definitoria è vincolante e allora dal momento in cui essa vige non si può andare in contrario avviso neppure per i casi passati; la disposizione definitoria non è vincolante e allora non ha senso distinguere tra casi passati e casi futuri. Ma supponiamo che la disposizione definitoria "acceda" ad una disposizione che contiene un elemento che non si presta a diverse interpretazioni di cui una lo rende determinato, ma che è insuscettibile di qualunque interpretazione in quanto non presenta alcun contenuto giuridicamente significativo: in questo caso quella disposizione non impone più una tra le interpretazioni ammissibili e dunque non ha più per oggetto una regola, ma è essa stessa introduttiva di una regola di condotta. In questa ipotesi la disposizione contenente la definizione, in "veste" di "pseudo-norma interpretativa", di fatto verrebbe ad essere applicata retroattivamente con conseguente lesione del divieto di retroattività della norma penale: questo eccezion fatta per il caso in cui la disposizione definitoria sia inserita



6. Conclusioni

Per concludere questa disamina in tema di leggi irrimediabilmente oscure intendiamo significare che sussistono ancora alcuni profili poco chiari nella recente giurisprudenza costituzionale.

Non è chiaro, ad esempio, se una norma in sé non oscura possa però diventare tale in un contesto legislativo confuso¹¹⁰, né se nella “categoria” delle leggi irrimediabilmente oscure debbano essere inserite, o meno, anche le leggi contenenti un testo contraddittorio pur se comprensibile¹¹¹.

Tuttavia, al di là della condivisibilità delle affermazioni in essa contenute sulla soglia oltre la quale la legge diventa irrimediabilmente oscura, un fatto sembra certo.

La [sentenza n. 110 del 2023](#) costituisce un importante approdo al fine di chiarire quando è possibile “colpire” la legge oscura¹¹².

nella stessa disposizione contenente l'elemento non interpretabile o anche in disposizione diversa, ma che sia entrata in vigore nello stesso momento in cui è entrata in vigore la disposizione incriminatrice cui “accede”.

¹¹⁰ Sembra offrire una risposta positiva alla domanda M. D'AMICO, *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Riv. dir. costituz.* 2000, 16-17.

¹¹¹ Si pongono questa domanda alcuni commentatori: cfr. S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in A. RUGGERI - L. D'ANDREA - A. SAITTA - G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino 2007, 224 ss., nonché più recentemente E. LONGO, *Brevi note sul contributo recente della Corte costituzionale alla qualità della legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti* 2022, n. 1, 420. Altri studiosi, invece, non solo si pongono la domanda in questione, ma offrono ad essa anche una precisa risposta: cfr. R. PINARDI - S. SCAGLIARINI, *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa: un giudizio senza parametro?* cit., 1764, secondo i quali è incostituzionale per irragionevolezza «vuoi il caso limite della legge totalmente incomprensibile, vuoi anche la legge “semplicemente” contraddittoria od incoerente». Forse una risposta alla domanda in esame potrebbe essere intravista nella già citata [sent. n. 147 del 2023](#) laddove si trova scritto che “il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi... rend[e] la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico..., con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta»” (con corsivo nostro).

¹¹² Interessanti risultano le osservazioni di F. PALAZZO, *La legge “radicalmente oscura” al vaglio della Corte costituzionale: profili penalistici (e non solo)*, cit., 1056, il quale ritiene che il principio dell'intellegibilità della legge in generale posto nella [sent. n. 110 del 2023](#) potrebbe avere più fortuna di quello che lo stesso Autore sostiene essere il suo ascendente, ovvero del principio di determinatezza delle fattispecie criminose: «non c'è dubbio» – conclude l'Autore – «che, a fronte delle continue e diffuse lamentazioni sulla indeterminatezza, o meglio sulla insufficiente determinatezza, di numerose leggi penali, le dichiarazioni di incostituzionalità rimangono poche (e *pour cause*). Forse ciò che ha afflitto il principio di determinatezza sono state le sue alte pretese collegate al carattere quantitativo del giudizio: non solo la legge penale assolutamente indeterminata, radicalmente ininterpretabile diremmo oggi, ma anche quelle non sufficientemente determinate sarebbero affette da incostituzionalità... La sentenza commentata ha, da un lato, ridimensionato il vizio rilevante da quello quantitativo e difficilmente accertabile della *insufficiente* determinatezza a quello più radicale della



Non si dimentichi infatti che una siffatta legge mina il cuore delle garanzie costituzionali, compromette la funzionalità del rapporto fra cittadini e istituzioni, si ripercuote negativamente sulla tutela delle libertà fondamentali¹¹³: in una parola soltanto la legge oscura incide di riflesso sulla persona umana¹¹⁴ nella misura in cui le impedisce di rendersi conto delle modalità di azione da compiere¹¹⁵.

irrimediabile oscurità, delineando altresì come criterio di giudizio quello interpretativo della possibilità di cogliere il “nucleo centrale” della fattispecie astratta... Dall’altro lato, la sentenza ha costruito il vizio della “radicale oscurità” della legge con riferimento all’intero ordinamento, e dunque non solo al comparto penale. Il bilancio conclusivo è dunque positivo. Ed è probabile che nella effettività pratica il “vecchio” principio di determinatezza della legge penale finirà per essere sostanzialmente riassorbito in quello della illegittimità della legge “radicalmente oscura”» (1056-1057). In senso contrario sembra esprimersi invece T.F. GIUPPONI, *La legge “chiaramente oscura” e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto*, cit., 1241, secondo il quale «se... appare evidente la volontà di segnare un punto di svolta nella giurisprudenza in materia di qualità della legislazione (come confermato anche dalla scelta di “irrobustire” le argomentazioni con importanti riferimenti di diritto comparato), la previsione del presupposto della “radicale oscurità”, unitamente alla precisazione relativa al rispetto della discrezionalità del legislatore nella redazione dei testi normativi e della libera attività interpretativa del giudice comune sembrano poter circoscrivere di molto l’impatto della [sent. n. 110/2023](#), al di là dell’autorevole funzione pedagogica svolta nei confronti del legislatore».

¹¹³ In tal senso cfr. altresì – quasi con identiche parole – G. PISTORIO, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Napoli 2021, 172, nonché già ID., *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli 2018, 228-231.

¹¹⁴ E non si dimentichi, come scrive F. PALAZZO, *La tutela della persona umana: dignità, salute, scelte di libertà*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 23 settembre 2019, 1, che «il tema della tutela della persona umana è uno dei luoghi più affascinanti dell’universo giuridico».

¹¹⁵ Giustamente L. ZANDA, «*Le leggi? Scriviamole in italiano*», in [Il Sole24ore](#) 22 maggio 2011, 10, richiama un saggio di Tullio De Mauro secondo il quale una legge si differenzia da testi di altra natura in quanto «mira a trasferire conoscenze al destinatario perché questi le utilizzi, in tempi definiti, per regolare il suo comportamento pratico».