

## IL RICHIAMO DEL PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA NEL SINDACATO COSTITUZIONALE DELLE DISPOSIZIONI IRRIMEDIABILMENTE OSCURE: APPLICABILITÀ E LIMITI\*

di Stefano D'Alfonso\*\*

**Sommario.** 1. Le disposizioni irrimediabilmente oscure. Il quadro generale: dall'*ignorantia legis*, al *chilling effect*, al canone di ragionevolezza delle leggi. – 2. L'intervento della Corte costituzionale tra consolidate e nuove argomentazioni. – 3. Il rischio dell'ultroneo richiamo al principio di ragionevolezza. Una prima messa alla prova dell'estensibilità degli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 110/2023 (il *butterfly effect*). – 4. Il confronto dottrinale sulla specifica parametrizzazione della giustizia costituzionale della intellegibilità: gli «standard minimi».

138

**1. Le disposizioni irrimediabilmente oscure. Il quadro generale: dall'*ignorantia legis*, al *chilling effect*, al canone di ragionevolezza delle leggi.** Il mancato rispetto delle regole di tecnica legislativa (o più in generale del *drafting* legislativo) può impattare sul corretto esercizio dei poteri giudiziario e amministrativo, incidere sul principio di legalità, sui rapporti tra pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini o, da un diverso punto di vista, sulle attività e sui rapporti tra i privati, fino ad arrivare a condizionare i rimedi giurisdizionali a garanzia dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi. Ciò vale, in particolare, nel caso specifico (ed estremo) delle proposizioni normative radicalmente inintelligibili. Tra gli effetti più rilevanti di tale specifica condizione vi sarebbero, oltre al rischio della disomogenea applicazione della normativa, l'esercizio dei suddetti poteri oltre ai limiti legali, anche dalla prospettiva della loro separazione; il determinarsi di condizioni di incertezza che possono rendere difficile, quando non impossibile, la comprensione della norma da parte del cittadino che ne è destinatario<sup>1</sup>; il potenziale impatto sull'«attuazione dell'indirizzo politico»<sup>2</sup>, per esempio in caso di scollamento tra «giudizio giuridico» da parte del giudice e «formante politico»<sup>3</sup>.

\* *Sottoposto a referaggio*. Il lavoro, in parte rivisto, è destinato al volume in corso di pubblicazione curato da Giuliana Fiorentino e Alessandro Gioffi, *Amministrazione attiva: semplicità e chiarezza per la comunicazione amministrativa*, Franco Cesati editore, Firenze, che raccoglie gli atti del convegno dal medesimo titolo tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi del Molise il 23-25 giugno 2024. Si ringraziano i Curatori per averne cortesemente autorizzato la pubblicazione in questa Rivista.

\*\* Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli Federico II.

<sup>1</sup> In tal senso si veda tra gli altri F. Palazzo, *La legge "radicalmente oscura" al vaglio della Corte costituzionale: profili penalistici (e non solo)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, 1053, che a margine della sentenza della Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110 — su cui ampiamente di seguito ci si sofferma — concentra la propria attenzione sul profilo comunicativo degli atti normativi e sulle «forme inidonee di comunicazione» che determinerebbero «un diritto che» non è tale in quanto resterebbe chiuso in se stesso.

<sup>2</sup> Sul punto si vedano: A. Bonomi, *La forma è sostanza: quando una legge è irrimediabilmente oscura e come tale incostituzionale?*, in *Giur. cost.*, 2024, I, 165; F. Patroni Griffi, *Il dovere costituzionale di farsi capire: qualità della legge e sindacato di costituzionalità*, in *Le Carte e la Storia*, 1, 2024, 15.

<sup>3</sup> In particolare, come osservato, A. Lucarelli, *Diritto e conflitti nell'incertezza della produzione giuridica*, in *Quad. Cost.*, 2024, 3, 79-81, ciò può rilevarsi in discipline normative come quelle aventi a oggetto «determinanti settori che richiedono interventi strutturali ed equi bilanciamenti tra interessi contrastanti». È lo stesso Autore a rimarcare

Vi è quindi un'aspettativa generalizzata sul rispetto delle regole di *drafting*, a garanzia di formulazioni linguistiche chiare, certamente non oscure o, addirittura, irrimediabilmente incomprensibili<sup>4</sup>; in termini più ampi, è stato osservato come in capo al legislatore ricadrebbe «un dovere costituzionale di farsi capire»<sup>5</sup> attraverso le fonti del diritto<sup>6</sup> a garanzia dello stesso assetto democratico<sup>7</sup>.

Per inquadrare il tema, è utile soffermarci su alcuni dei principi di riferimento, nell'ambito di un percorso argomentativo centrato sull'analisi del principio di ragionevolezza, come si vedrà principale oggetto del più recente dibattito giuspubblicistico<sup>8</sup>.

Un primo riferimento è al principio della *ignorantia legis non excusat*, sancito dall'art. 5 del Codice penale. Nella fondamentale sentenza n. 364/1988 (successivamente ripresa in altre pronunce)<sup>9</sup>, la Corte costituzionale, nella qualificazione dei limiti di tale principio, nel definire la «effettiva possibilità di conoscere la legge penale», ricomprendeva l'ignoranza inevitabile<sup>10</sup> e, tra le ipotesi esplicitamente enunciate che avrebbero potuto determinarla in fase di concreta applicazione delle norme giuridiche, faceva riferimento all'assoluta oscurità del testo

come a determinare «spazi sempre più incerti tra decisione politica e decisione giudiziaria» ricorra tra i «principali fattori di incertezza [...] la scarsa qualità della legislazione».

<sup>4</sup> Sul punto si vedano, tra gli altri, A. Ruggeri, C. Salazar, *Certezza del diritto*, in S. Cassese (a cura di), *Dir. Dir. Pubbl.*, II, Milano, 2006, 845 e A. Bonomi, *La forma è sostanza: quando una legge è irrimediabilmente oscura e come tale incostituzionale?*, in *Giur. cost.*, I, 2024, 165.

<sup>5</sup> Cfr. M. E. Piemontese, *È ancora «fatica gittata osar d'ingentilire» la lingua delle nostre leggi e della nostra burocrazia?*, in Id. (a cura di), *Il dovere costituzionale di farsi capire*, Roma, 2023.

<sup>6</sup> In inciso, può sottolinearsi (richiamando A. Ruggeri, *I parametri costituzionali sfuggenti e le forme del loro inveroamento nell'esperienza, a mezzo di consuetudini culturali di riconoscimento del loro significato*, in *Giur. cost.*, II, 2024, 495-496, 523-524) come i confini di questo tema – dal punto di vista della natura delle fonti del diritto che vi insistono e del riflesso che l'oscurità può avere nel rapporto con il principio della separazione dei poteri, della forma di governo ma anche della rappresentanza politica che si concretizza nelle istituzioni in cui si esercitano i poteri normativi – non ricomprendrebbero solo le fonti di rango subcostituzionale, ma, eventualmente, anche la stessa Costituzione (per la «opacità o vera e propria oscurità concettuali di alcuni [suoi] enunciati»).

<sup>7</sup> Sul punto, S. Murgia, *Il ruolo delle Commissioni parlamentari nella buona scrittura delle leggi*, in R. Zaccaria (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Roma, 2012, 113-114, muovendo la propria analisi all'interno dello specifico contesto operativo delle commissioni e dell'assemblea, evidenzia come la «buona scrittura delle leggi non è un lusso [ma] una questione democratica» e, al di là del rispetto delle regole tecniche, ci si colloca all'interno di «un percorso di civiltà».

Nell'affrontare il tema dell'oscurità delle leggi è stato affermato, N. Ferracuti, *Le leggi-labirinto e la crisi della certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, I, 2024, 107, che tale condizione determinerebbe una «disaffezione del popolo verso le istituzioni» con l'effetto, «*inter alia*», della «fuga dal voto».

<sup>8</sup> Il riferimento ai parametri costituzionali è da sempre all'attenzione degli studiosi. È sufficiente scorrere solo alcuni dei numerosi contributi in tema, per dare contezza dei riferimenti posti all'attenzione degli studiosi: M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché. Non funziona*, Roma-Bari, 2007, 117-123, argomentando sulla «incostituzionalità delle leggi incomprensibili» segnala, tra gli altri, gli artt. 13 e 15 per quanto concerne l'ambito penale, il 73 per quanto concerne il dovere di portare a conoscenza i destinatari dei precetti, o il 54 che nel disciplinare il dovere di osservare le leggi, non può che presupporre la comprensibilità delle disposizioni normative. Si veda anche R. Pinardi, S. Scagliarini, *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa: un giudizio senza parametro?*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, 1775, con riferimento agli artt. 25, 54, 70, 72, 73, 77, 101, 123, 136. In termini più strettamente concernenti i procedimenti di formazione delle fonti e le «ricadute sulla qualità della legislazione», per un'approfondita trattazione si rinvia ad E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019, 107 ss.

<sup>9</sup> Quando se ne determinò un contenimento in considerazione dell'art. 27, co. 1 e 3, Cost.

<sup>10</sup> La Corte tenne conto delle evidenziazioni maturate in seno al dibattito dottrinale e in pronunce della giurisprudenza di legittimità. Il punto è tra gli altri sottolineato da R. Zaccaria, *La buona scrittura e la qualità delle leggi*, in Id. (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Roma, 2012, 15.

Per l'analisi di tali pronunciamenti e il richiamo alla dottrina si rinvia a R. Bricchetti, aggiornato da M. Lombardo, *Commento all'articolo 5 del codice penale*, in M. Ronco, B. Romano, *Codice penale commentato*, Milano, 2012, in *Pluris online*, 2012, 1-10.

legislativo e all'intelligibilità<sup>11</sup>.

Successivamente, il quadro generale è stato arricchito da una serie di limitazioni e definizioni ricavabili dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>12</sup>, così come da quella di legittimità e merito, fino all'esplicito richiamo anche da parte del legislatore in specifiche discipline<sup>13</sup>.

Un secondo diverso riferimento è a un tema oggetto di un più recente dibattito, il cosiddetto *chilling effect*, in particolare quando inteso nel senso dell'effetto dissuasivo o congelante che le disposizioni normative (conseguentemente le norme applicabili)<sup>14</sup> possono determinare, fino a limitare i diritti esercitabili attraverso atti o attività confinanti con quelli invece vietati dall'ordinamento giuridico. Tra le cause determinanti di questa particolare condizione vi sarebbe anche la qualità della regolazione *lato sensu*, avendo a riferimento il principio della conoscibilità della legge che definisce e limita il comportamento del cittadino. Come è stato osservato, l'effetto «raggelante» potrebbe determinarsi a causa dell'incertezza percepita, in considerazione di precetti penali «di così inaffidabile comprensione ed indecifrabile confine pratico» che condurrebbero a soprassedere dall'esercizio di azioni nonostante esse siano lecite e annoverabili nell'esercizio di diversi diritti<sup>15</sup> (per esempio, di natura personale o professionale)<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Punto 27 del Considerato in diritto.

La Corte, inoltre, nella sentenza n. 185/1992 riprende la richiamata pronuncia n. 364/1988 nel punto dell'oscurità, e fa esplicito riferimento alla «intelligibilità che i principi costituzionali [...] richiedono per i precetti penali» (punto 2 del Considerato in diritto).

<sup>12</sup> Per un'analisi completa della giurisprudenza costituzionale si rinvia a E. Albanesi, *Teoria e tecnica*, cit., 16 che indica e approfondisce il contributo dato negli anni, cogliendone i singoli profili di interesse, E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti. La qualità delle regole*, Torino, 2009, 51 ss., che, attraverso una disamina puntuale della giurisprudenza costituzionale, coglie anche le criticità dovute alla cattiva redazione dei testi legislativi.

<sup>13</sup> Ad esempio, in materia di sanzioni per la violazione di norme tributarie si consideri l'art. 6, d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 «Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie» che disciplina diverse ipotesi in merito alla violazione della legge (es. conseguenza di «errore sul fatto», «presenza di obiettive condizioni di incertezza», etc.); è qui disposto, in particolare, che «l'ignoranza della legge tributaria non rileva se non si tratta di ignoranza inevitabile» (e che oggi ritroviamo all'art. 5 «Cause di non punibilità», d.lgs. 5 novembre 2024, n. 173 «Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali»).

<sup>14</sup> Quindi, a partire dall'atto («nel suo contenuto prescrittivo») fino ad arrivare alla norma, «conseguenza dell'atto, il quale è appunto autorizzato a costituire, di volta in volta innovandolo, il diritto oggettivo della comunità statale», V. Crisafulli, voce *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 199.

<sup>15</sup> Il riferimento è al recentissimo contributo monografico (dall'esplicito titolo) che affronta il tema di G. Manca, *Il raffreddamento di diritti fondamentali come limite alla politica criminale*, Padova, 2024, 8.

Questo filone argomentativo, però, aprirebbe a nuovi e diversi approfondimenti su di un tema di indubbio interesse sul piano dogmatico, in parte ancora in fase di verifica sul piano teorico, ma non centrale nel percorso tracciato in questa sede.

<sup>16</sup> Determinante sarebbe il timore di incorrere in condanne o, comunque, in procedimenti giudiziari lunghi, estenuanti e costosi, anche se d'essi dovesse aversi, sin dall'inizio, la concreta percezione di una futura archiviazione o assoluzione.

Per avere piena cognizione della portata di tali sintetiche affermazioni, tra i precetti più noti e oggetto del più recente dibattito si focalizzi l'attenzione sulla disciplina dell'abuso d'ufficio di cui all'art. 323 c.p. – che, come noto, è stato recentemente abrogato con l. 9 agosto 2024, n. 114. Da sempre sulle formulazioni legislative che si sono avvicinate all'abuso d'ufficio si registra una grande attenzione da parte della dottrina, così come nel dibattito politico, in parte ruotante attorno alla cosiddetta «paura della firma».

Recentemente S. Cassese, *Le strutture del potere*. Intervista di A. Sardoni, Roma-Bari, 2023, 95-96, nell'ambito di un discorso più ampio sull'effettivo esercizio della redazione dei testi legislativi, indicando le categorie di autori si sofferma su tale reato, segnalando come esso sia stato «delineato così grossolanamente» da far sì «che le persone si spaventano e si fermano».

Con specifico riferimento al *chilling effect* e all'abuso d'ufficio si veda ancora G. Manca, *Il raffreddamento*, cit., 45 ss.

Rispetto alla questione del ruolo della giurisprudenza, come noto, l'ordinamento prevede che un certo grado di incertezza interpretativa sia fisiologico quando superabile attraverso l'uso dei criteri ermeneutici previsti dall'ordinamento<sup>17</sup>. In termini più generali, come autorevolmente puntualizzato con estrema chiarezza, il problema della «interpretazione giuridica», quale «interpretazione in funzione normativa», si sostanzia nell'«intendere per agire o, comunque, per decidere»<sup>18</sup>. Ma l'incertezza – così quella conseguente alla scarsa qualità della redazione del testo di legge, a meno che non sia ricompresa entro un margine ragionevole e, per certi versi, auspicabile al fine di garantire l'effettività della norma giuridica<sup>19</sup> – può in diversa misura riflettersi sui percorsi giurisprudenziali che dovrebbero portare a univoche interpretazioni. Ciò, come è stato rilevato, inciderebbe, inoltre, non solo sulla «prevedibilità delle decisioni dei giudici», ma anche sulla «autorevolezza della» funzione che questi esercitano<sup>20</sup>. In altri termini, criticamente è stato posto in evidenza che ci si potrebbe trovare dinanzi a null'«altro se non una delega di potere – per quanto involontaria»<sup>21</sup>. Si può, altresì, osservare come tutto ciò, tra l'altro, mal si concili con il progressivo irrobustimento in sede giurisprudenziale dei principi della certezza del diritto e dell'equo processo di cui all'art. 6 Cedu, in particolare nel senso espresso dalla Corte Edu in merito alla previsione e applicazione di misure atte a evitare che permangano conflitti giurisprudenziali. Tra l'altro, su di un altro versante, si deve considerare che il ruolo attribuito dall'ordinamento interno alle sezioni unite della Corte di cassazione attesta il processo finalizzato alla stabilizzazione giurisprudenziale, quindi al consolidamento del precedente, che in casi specifici può essere attivato al ricorrere del cosiddetto *overruling*<sup>22</sup>. Proprio

---

Dell'incertezza determinata dalle relative disposizioni normative, anche valutandone l'impatto incrociando i dati relativi al rapporto tra le azioni penali avviate e sentenze di condanna, ci siamo occupati successivamente alla riforma di cui alla legge 16 luglio 1997, n. 234 (S. D'Alfonso, *L'abuso d'ufficio e la sospensione cautelare facoltativa dall'impiego*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, 1-82), osservando la necessità di formulazioni linguistiche in grado di ancorare fattispecie concrete e specifiche al delitto nelle sue generalità (es. nel delitto tentato e nel collegamento al provvedimento amministrativo adottato); in questo modo si sarebbe riusciti a fornire una risposta politica efficace ai fenomeni di mala amministrazione, seppure rispettosa dei principi costituzionali, quali, ad esempio, la legalità e la tassatività.

<sup>17</sup> Come è stato autorevolmente evidenziato da V. Crisafulli, voce *Disposizione (e norma)*, cit., 207, in merito al margine di incertezza tipico della norma «tra i fattori che possono incidere al riguardo» vi è, propriamente, «la difettosa formulazione del testo».

<sup>18</sup> E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici (Teoria generale e dogmatica)*, II ed., in G. Crifò (a cura di), Milano, 1971, 91. Sul punto si veda anche, più recentemente, P. Perlingieri, *Interpretazione e legalità costituzionale*, Napoli, 2012, 283-284, che sviluppa la sua tesi attorno alla contrapposizione tra il principio in *claris non fit interpretatio* e l'interpretazione sistematica, anche nel senso della non ammissibilità di una sorta di isolamento della norma nella formulazione scritta, dovendola sempre interpretare attraverso il più ampio contesto sistematico. Ciò vale soprattutto oggi, in considerazione delle «nuove tecniche legislative che si caratterizzano per una proliferazione e stratificazione di leggi con scopi non sempre omogeni».

<sup>19</sup> 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, 90, il quale si sofferma sugli ampi spazi di discrezionalità e flessibilità che debbono essere garantiti «sul piano politico e sistemico», così in fase di redazione del testo e della sua interpretazione ove si guardi all'«intero sistema giuridico nelle società informate al pluralismo».

<sup>20</sup> Cfr. F. Patroni Griffi, *Il dovere costituzionale*, cit., 15. Molto chiaro sul punto, T.E. Frosini, *Il mistero della legge*, in *Quad. Cost.*, 2024, 3, 11, nell'argomentare sul rapporto tra legge e sentenza e sul ruolo del giudice. Si assisterebbe a un incrinamento del «principio fondante della separazione dei poteri e quindi si mostra» una potenzialità incostituzionale. Ci si troverebbe dinanzi non a una «interpretazione giurisprudenziale, piuttosto un vero e proprio trapianto normativo».

<sup>21</sup> Cfr. A. Bonomi, *La forma*, cit., 168.

<sup>22</sup> Il riferimento è a quanto previsto dall'ordinamento in merito agli strumenti applicabili (si considerino in particolare gli artt. 618, co. 1-bis, c.p.p. e 374, co. 3, c.p.c.). L'utilizzo dell'espressione (di origine nel *common law*) dell'*overruling* è qui inteso nel senso dell'inversione di un certo indirizzo giurisprudenziale determinatosi nel

l'esercizio della funzione nomofilattica rappresenta il luogo risolutivo, ma anche anticipatorio, delle incertezze ermeneutiche riportate nell'alveo della giusta interpretazione dello sforzo legislativo che, per sua natura, non può che essere contenuto, caso per caso, in formulazioni auspicabilmente chiare, ma onnicomprensive delle ipotetiche materializzazioni dell'ipotetico fatto<sup>23</sup>.

Ma riprendendo la questione della intellegibilità, ancorando il discorso su basi teoriche consolidate, si deve rimarcare come questa sia stata riportata ad attualità attraverso una nuova prospettiva argomentativa dogmatica che vi ha attribuito un peso specifico superiore rispetto al passato, precisamente attraverso la recente sentenza della Corte costituzionale n. 110/2023<sup>24</sup>. Come è stato puntualizzato, pur avendo la Corte in precedenza già puntellato la qualità redazionale rispetto alla caratteristica della intellegibilità, questa aveva trovato ostacoli «nella difficoltà di attribuire al vizio linguistico (grammaticale, sintattico, lessicale, logico, ecc.) che rende impervio il testo legislativo una sua autonoma rilevanza costituzionale» prendendolo in considerazione «solo se ridondante nella violazione di un qualche parametro costituzionale»<sup>25</sup>.

Il giudice costituzionale, nello specifico, sancisce l'illegittimità costituzionale di una legge (regionale), in particolare accertandone il contrasto con il principio di ragionevolezza; più specificamente, «in ragione dell'indeterminatezza dei» suoi «presupposti» applicativi, cui conseguirebbe la violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa e consequenziale mancato rispetto di «esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati», la proposizione normativa radicalmente inintelligibile impatta altresì sul «diritto di difesa in giudizio avverso provvedimenti negativi della pubblica amministrazione, proprio della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa»<sup>26</sup>.

Si tratta di una pronuncia innovativa – come anche attestato dalla grande attenzione che vi ha prestato la dottrina con un significativo numero di note a margine<sup>27</sup> –, salutata da un

---

tempo, fisiologico ma da temperare con l'interesse alla stabilizzazione che è antinomico ai conflitti giurisprudenziali. Segnatamente, i richiamati articoli dei codici di procedura penale e civile mirano, nello specifico, a fare ricondurre alle sezioni unite eventuali mutamenti del precedente delle sezioni unite da parte delle singole sezioni della S. corte. Il tema è ampio (qui solo accennato per darvi contezza) e approfondito in dottrina seguendo il contributo della stessa giurisprudenza della Cassazione.

<sup>23</sup> Molto utile, anche per i riferimenti dottrinali, la ricostruzione sviluppata da A. Bonomi, *La forma*, cit., 190-191, sulle «plurime interpretazioni» e sul rapporto tra «casi facili» e «difficili» che possono ricadere all'interno o all'esterno di un «nucleo» determinato e individuabile nelle disposizioni legislative.

<sup>24</sup> Cui segue nell'immediatezza la sentenza 18 luglio 2023, n. 147 (in particolare punto 4.5 del Considerato in diritto).

<sup>25</sup> Cfr. P. Costanzo, *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023)*, in *Giur. cost.*, Studi, II, 2023, 461. In tal senso si veda anche F. Patroni Griffi, *Il dovere costituzionale*, cit., 17. Si veda anche L. Di Majo, *Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023*, in *Giur. cost.*, II, 2023 721.

<sup>26</sup> Punto 4.3 del Considerato in diritto.

<sup>27</sup> Tra queste si richiamano: A. G. Arabia, *La legge oscura. Come e perché è incostituzionale*, in *Giur. cost.*, 2, 2024, 1-15; A. Bonomi, *La forma è sostanza*, cit., 164-203; A. Ruggeri, *I parametri costituzionali*, cit., 494-524; A. Colli Vignarelli, *La "legge oscura" (anche tributaria) nel pensiero della Corte costituzionale e nella dottrina generale (Corte cost., sent. 5 giugno 2023, n. 110)*, in *Riv. dir. trib.*, suppl. online, 11 luglio 2023, 1-15; P. Costanzo, *Ancora un (notevole) avanzamento*, cit., 461-462; C. Di Martino, *Il diritto costituzionale alla «non radicale intellegibilità» delle disposizioni*, in *Giur. cost.*, 2023, III, 960-990; L. Di Majo, *Una legge*, cit., 716-725; G. Donato, C. Lotta, *L'irragionevolezza della "radicale oscurità" legislativa: un nuovo percorso per la Corte costituzionale? Nota a C. cost. n. 110 del 2023*, in *Rass. parl.*, 2023, 1, 165 ss.; N. Ferracuti, *Le leggi-labirinto*, cit., 91-110; T.F. Giupponi, *La legge "chiaramente oscura" e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, 3, 2023, 1232 ss.; M. Milanese, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure». Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 110/2023*, in *Giur. cost.*, II, 2023, 726-736; F. Palazzo, *La legge "radicalmente oscura"*, cit., 1049-1057; G.U. Rescigno, *Se una legge*

«entusiasmo generale», pur non mancando un giudizio critico di fondo quando si legga l'illegittimità pronunciata come un «fallimento di quel sistema di istituti, procedimenti e organi pensati proprio per assicurare la buona qualità della regolazione legislativa»<sup>28</sup>.

Vi è comunque un diffusa valutazione positiva sul definitivo posizionamento della Corte «nel circuito del buon funzionamento delle leggi», attraverso la determinazione della «giustiziabilità del *drafting* legislativo»<sup>29</sup>, ma più in generale sul suo ruolo determinante quando si ha ad oggetto l'analisi delle tecniche normative<sup>30</sup>.

Si tiene conto, in particolare, del fatto che la pronuncia sia intervenuta, pur in assenza di un 'esplicito' riferimento nella Carta costituzionale (*rectius*, assenza di «copertura costituzionale» dei «meccanismi di codificazione»)<sup>31</sup>, ma solo in presenza di norme di rango primario (da questa prospettiva si è parlato di «autovincoli»)<sup>32</sup> e di altro genere (es. regolamenti o decreti)<sup>33</sup>; in altri termini, come è stato precisato, si assisterebbe al battesimo, «con la necessaria esattezza», di «un preciso parametro normativo che» varrebbe «da orientamento immediato per tutti i legislatori e soprattutto» immetterebbe «definitivamente la Corte nel circuito del buon funzionamento delle leggi»<sup>34</sup>.

**2. L'intervento della Corte costituzionale tra consolidate e nuove argomentazioni.** È utile, a questo punto, evidenziare la rilevanza di talune argomentazioni addotte nella sentenza del 2023, sia per le potenzialità vincolanti rispetto a future argomentazioni legittimanti valutazioni di costituzionalità, sia per la circostanza che pongono in evidenza il ruolo della Corte da una prospettiva collaborativa con il legislatore<sup>35</sup>.

Un primo riferimento è alla circostanza che la Corte si pone nel solco di precedenti pronunce aventi a oggetto il diritto penale, per poi ampliare i confini della parametrizzazione di principi costituzionali ivi espressi anche ad altri ambiti legislativi. Tant'è vero che la sentenza *de qua* interviene su una fonte regionale<sup>36</sup> che disciplina un'azione di tipo amministrativo, ricomprendendo anche i rapporti tra amministrazione e soggetti privati.

---

è radicalmente oscura. (Annotazioni suggerite dalla sentenza costituzionale n. 110/2023), in *Quad. Cost.*, 4, 2023, 880-884; E. Santorelli, *La Corte e il sindacato sulle leggi radicalmente oscure in obscuris non fit interpretatio*, in *Giur. cost.*, 3, 2023, 1242 ss.; S. Scagliarini, *La Corte e la tecnica legislativa*, in *Giur. cost.*, 2023, III, 832-842; G. Urbano, *La legge "oscura" e il potere amministrativo*, in *Giur. comm.*, 3, 2024, 623-641.

<sup>28</sup> Cfr. A.G. Arabia, *La legge oscura*, cit., 12. L'A. segnala, inoltre, come proprio le regioni siano state gli enti pionieri nella messa a punto delle corrispondenti regole. G. Urbano, *La legge "oscura"*, cit., 635, soffermandosi sulle criticità e sui rimedi, osserva come il problema «non sia tanto [...] di debolezza dei presidi, quanto di ineffettività».

<sup>29</sup> Cfr. S. Scagliarini, *La Corte*, cit., 833.

<sup>30</sup> Cfr. E. Longo, *Brevi note sul contributo recente della Corte costituzionale alla qualità della legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 405-422 e 407, che riprende, in tema, autorevole dottrina che approfondisce l'importanza della giurisprudenza costituzionale. Lo stesso autore, E. Longo, *Il contributo della Corte*, cit., 74, analizza puntualmente il contributo della Corte con specifico riferimento al rapporto «tra politica e giurisdizione» e sul suo ruolo di «raccordo *sui generis*» tra i poteri.

<sup>31</sup> Sul punto E. Albanesi, *Teoria e tecnica*, cit., 273, che nell'affrontare nelle conclusioni del proprio lavoro monografico la questione del «codice di settore» esamina tale mancanza nel dettato costituzionale e i riflessi che ne comporta in termini anche concreti e operativi.

<sup>32</sup> Id., 89, 129-168.

<sup>33</sup> Id., 129 ss., analizza nel dettaglio «le fonti sulla tecnica legislativa». Sul punto si veda anche C. Di Martino, *Il diritto costituzionale*, cit., 966.

<sup>34</sup> Cfr. P. Costanzo, *Ancora un (notevole) avanzamento*, cit., 461-462. Sull'auspicio che la Corte addivenisse a una determinazione netta in materia si veda G. U. Rescigno, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, in *Giur. cost.*, 1992, 2418.

<sup>35</sup> Cfr. E. Longo, *Brevi note*, cit., 421.

<sup>36</sup> Della Regione Molise, l. 24 maggio 2022, n. 8 («Legge di stabilità regionale anno 2012»), e *ivi*, per quanto di diretta implicazione per il tema trattato, art. 7, comma 18.

La Corte ripercorre con estrema chiarezza i suoi precedenti, riferendosi ai controlli esercitati su quelli che definisce i «requisiti minimi di chiarezza e precisione che debbono possedere le norme incriminatrici, in forza – in particolare – del principio di legalità e tassatività» di cui all'art. 25, co. 2, Cost.<sup>37</sup>. Vi sono quindi riferimenti: all'«obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati»<sup>38</sup>; all'«errore materiale di redazione del testo legislativo», che determina «irrazionalità e [...] contraddittorietà rispetto al contesto normativo in cui [una] disposizione è inserita», con conseguente violazione «di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui» all'art. 3 Cost.<sup>39</sup>; ma anche, più recentemente, all'effetto di una «assoluta indeterminatezza» che ha determinato un «contrasto con gli articoli 7 Cedu e 2 del Protocollo n. 4 Cedu»<sup>40</sup>.

A partire, dunque, da una struttura teorica consolidata<sup>41</sup>, al contempo viene evidenziata l'estensibilità del rispetto dei parametri costituzionali «a tutte le norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi»<sup>42</sup>.

Un passo argomentativo successivo tocca lo specifico riferimento all'art. 3 Cost., al «canone di ragionevolezza della legge», che risulterebbe violato nel caso di «disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta».

Cionondimeno, come da sempre sottolineato (ad esempio nella già richiamata fondamentale sentenza n. 364/1988), ogni enunciato normativo potrebbe presentare margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti, evidentemente, la sua illegittimità costituzionale. Anzi, preliminarmente può osservarsi come il caso specifico oggetto del ricorso in via principale<sup>43</sup> sollevato dal Governo sulla legge regionale, abbia carattere di eccezionalità per le sue (estreme e negative) caratteristiche, data l'asserita oscurità di un atto normativo («esemplare di cattiva legislazione»<sup>44</sup>) che: abbonda di termini imprecisi;

<sup>37</sup> Punto 4.3.2.1 del Considerato in diritto.

<sup>38</sup> Violato secondo quanto specificato con la sentenza n. 96/1981 (punto 2 del Considerato in diritto), per il delitto di plagio come allora definito dall'art. 603 c.p.

<sup>39</sup> Il riferimento è qui alla sentenza 22 aprile 1992, n. 185 (punto 2 del Considerato in diritto).

<sup>40</sup> Entrambi rilevanti nell'ordinamento italiano in forza» dell'art. 117, co. 1, Cost. V. sentenza 25/2019.

<sup>41</sup> Sui limiti posti al legislatore in materia penale, verso i quali va prestata particolare attenzione («rigore») in considerazione della necessità di garantire la libertà personale attraverso leggi che siano chiare e interpretabili perché conferiscono «all'autorità pubblica il potere di limitare [...] diritti fondamentali» (Punto 4.3.3 del Considerato in diritto).

<sup>42</sup> La Corte, d'altronde, aveva già avuto modo di spingersi oltre la materia penale, così come oltre la legislazione statale, per esempio prendendo a oggetto leggi regionali, nel caso di specie richiamando il «parametro del buon andamento della pubblica amministrazione di cui» all'art. 97 Cost., in quanto «la tecnica normativa adottata [...] rendeva difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione la disciplina effettivamente vigente, giudicando tale tecnica «foriera di incertezza, posto che essa può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione (sentenza n. 364 del 2010)» (sentenza n. 70 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto).

<sup>43</sup> In inciso appare interessante e utile segnalare le osservazioni sviluppate da C. Di Martino, *Il diritto costituzionale*, cit., 977, sull'«idoneità del giudizio in via principale a porsi come migliore strumento per attivare il sindacato della Corte sulle “leggi oscure”». La ragione principale è nel ruolo attribuito al giudice (*a quo*) nell'interpretazione della legge nel diverso giudizio in via incidentale, quindi agli ampi margini di confezionamento della norma giuridica in forza delle tecniche ermeneutiche previste dall'ordinamento. L'a. richiama quanto precedentemente espresso da D. Paris, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 4, 2013, 7 ss.

<sup>44</sup> In tal senso F. Patroni Griffi, *Il dovere costituzionale*, cit., 16, che definisce la disposizione normativa in esame «oggettivamente un florilegio di *worst practices*» (lo stesso a. segnala come il problema purtroppo non possa essere ridotto alla sola legislazione regionale o a quella specifica in oggetto).

è di «ardua intelligibilità»; utilizza espressioni non ancorate alla disciplina specifica cui farebbe riferimento; utilizza acronimi non definendoli; è equivoco, non modificando né inserendosi in alcuna legge regionale preesistente, vieppiù senza fare riferimento alcuno al «contesto normativo nel quale aspirerebbe ad inserirsi»<sup>45</sup>.

Guardando specificamente al rapporto tra norma generale e astratta e applicabilità al caso concreto, come è stato evidenziato, la Corte pone al centro del ragionamento il «compito essenziale [...] di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione può generare, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione»; in tal modo contribuendo a uniformare e rendere «prevedibile la legge per i consociati»<sup>46</sup>.

### **3. Il rischio dell'ultroneo richiamo al principio di ragionevolezza. Una prima messa alla prova dell'estensibilità degli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 110/2023 (il butterfly effect).**

La tematica trattata è di preminente interesse giacché, oltre a essere oggetto di approfondimento in dottrina<sup>47</sup>, sulle questioni descritte si sono pronunciati, oltre la Corte costituzionale<sup>48</sup>, anche il Presidente della Repubblica (nell'esercizio del potere di rinvio presidenziale)<sup>49</sup>, il Parlamento<sup>50</sup>, il Governo, le regioni e le istituzioni europee.

Ciò detto, un margine di novità può cogliersi a partire dal versante costituzionale, a fronte della possibilità che un'eventuale progressione dei ricorsi costituzionali che potrebbero innestarsi sulla pronuncia del Giudice delle leggi possa provocare delle ricadute importanti. In sostanza, il filone della giurisprudenza costituzionale denota un approccio del tutto nuovo<sup>51</sup> e potrebbe determinare una sorta di esternalità causata dall'apparente generalità del riferimento alla radicale o irrimediabile oscurità delle disposizioni normative, con conseguenti ipotizzabili violazioni del principio costituzionale di ragionevolezza. Al ricorrere di condizioni di dubbio, anche minime o strumentali, potrebbero essere tentati giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, ad esempio, sussumendo la non manifesta infondatezza della

<sup>45</sup> Il tutto anche dimostrabile attraverso specifiche critiche espresse in merito alla sua oscurità nel dibattito prodromico alla sua approvazione (punto 4.3.1 del Considerato in diritto).

<sup>46</sup> Corte cost., sentenza n. 140/2023 (punto 4.3.4 del Considerato in diritto).

<sup>47</sup> La dottrina ha approfondito il *drafting* legislativo anche con riferimento a quelle che potrebbero essere le diverse cause che determinano l'oscurità dei testi normativi. In senso critico e con specifica attribuzione delle responsabilità ai soggetti operativi impegnati nella redazione dei testi si veda, sul punto, tra gli altri, S. Cassese, *Prefazione*, in M. E. Piemontese (a cura di), *Il dovere costituzionale di farsi capire*, Roma, 2023, 8-9. Per una trattazione articolata si veda E. Albanesi, *Teoria e tecnica*, cit., 107-125.

<sup>48</sup> Sull'importanza del cammino compiuto dalla dottrina e dalla Corte cost. «in materia di certezza del diritto, chiarezza ed intelligibilità degli atti normativi, vincolatività e parametricità delle regole sul buon funzionamento» si veda C. Di Martino, *Il diritto costituzionale*, cit., 963-964 e *ivi*, alla nt. 18, viene riportata la copiosa dottrina sul tema.

<sup>49</sup> Per un'utile puntuale trattazione di tale specifica fonte di approfondimento rispetto al tema che si tratta si veda A. Bonomi, *La riforma*, cit., 171-173.

<sup>50</sup> Anche prospettando delle proposte di concreto intervento sull'assetto costituzionale, per esempio sugli auspicati codici di settore. Per i riferimenti in materia (es. la cosiddetta Commissione bicamerale D'Alema) cfr. E. Albanesi, *Teoria e tecnica*, cit., 273-274.

<sup>51</sup> Tra gli studiosi che si soffermano su tale aspetto si veda P. Costanzo, *Ancora un (notevole) avanzamento*, cit., 461, il quale, sempre avendo a riferimento la sentenza n. 110/2023, evidenzia come proprio il Presidente del Consiglio nelle sue doglianze abbia sottolineato come la non intelligibilità sia «in aperto contrasto con il canone della ragionevolezza, imposto dal rispetto dell'art. 3 della Costituzione»; si veda anche S. Scagliarini, *La Corte e la tecnica legislativa*, in *Giur. cost.*, III, 2023, 833, il quale afferma come «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»; M. Milanese, *L'incostituzionalità*, cit., 728, inoltre, nel soffermarsi sui profili innovativi della sentenza, scrive di «soluzione innovativa al problema della legge incomprensibile».

questione di legittimità costituzionale su questioni sulle quali la medesima si sia già pronunciata con riferimento ad altri parametri costituzionali.

Il rimedio a tale rappresentazione degli effetti della sentenza n. 110/2023 è sempre in essa rintracciabile, in quanto riconducibile a una specifica condizione: la esclusiva ricorrenza di una disposizione legislativa «radicalmente inintelligibile», o irrimediabilmente oscura, tale da motivare un giudizio di illegittimità costituzionale. In dottrina questo rischio è stato segnalato, ricollegandolo alla possibile intenzione della Corte di contenerlo, per «arginare i numerosi ricorsi su disposizioni oscure che potrebbero derivare dal parametro salvagente della ragionevolezza ma anche per delimitare il suo ruolo di custode della chiarezza della legge»<sup>52</sup>. Vi è comunque da considerare che, per quanto gli effetti della sentenza n. 110/2023 siano *prima facie* confinabili a una categoria fattuale ben circoscritta, la nuova condizione prospettata potrebbe essere di riferimento a nuove argomentazioni a sostegno di presunte condizioni di illegittimità, *rectius* ricorsi, aventi a oggetto le più diverse discipline.

A dimostrazione di ciò può già individuarsi una prima traccia di tale effetto in una riflessione sviluppata in dottrina, che, ponendosi nella scia del «metodo diagnostico» della Corte, ha ritenuto doversi richiamare il parametro della assoluta oscurità delle norme in relazione alla disciplina specifica delle cosiddette interdittive antimafia generiche<sup>53</sup>. Ci muoviamo, quindi, nel solco delle misure di prevenzione, che la Corte espressamente richiama anche nella stessa sentenza n.110/2023, ricollegandosi ai suoi precedenti<sup>54</sup>,

Tale normativa, già oggetto di valutazione della giurisprudenza, pur avendo resistito a giudizi di legittimità costituzionale che fondavano su una serie di parametri costituzionali<sup>55</sup>, potrebbe essere considerata in relazione al principio costituzionale di uguaglianza e ragionevolezza<sup>56</sup>. Come considerato in dottrina, saremmo in presenza di un possibile «*butterfly effect*», testato con un percorso argomentativo sfidante ove si considerino le numerose pronunce in materia – che respingono le ipotesi di incostituzionalità – del Consiglio di Stato<sup>57</sup>, della Corte costituzionale<sup>58</sup>, ma anche degli interventi migliorativi del legislatore statale<sup>59</sup>, che, in sostanza, hanno consolidato le fondamenta della normativa sulle interdittive antimafia generiche per garantirne l'ancoraggio ai suddetti principi<sup>60</sup>.

<sup>52</sup> A.G. Arabia, *La legge oscura*, cit., 7. Il riferimento al parametro salvagente è ripreso da G. M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, 1039.

<sup>53</sup> Sul punto si veda il contributo di G. Amarelli, *Butterfly effect e interdittive antimafia. L'incostituzionalità di una norma edilizia regionale può determinare l'illegittimità delle interdittive generiche?*, in *Sistema penale*, 2024, 1-20.

<sup>54</sup> Punti 4.3.3 e 4.3.3.2 del Considerato in diritto.

<sup>55</sup> Il riferimento è agli articoli 3, 4, 24, 41, 42, 117, comma 1, e parametro interposto art. 1, Primo protocollo add. Cedu – in merito si consideri la sentenza della Corte EDU, Grande Chambre, 23 febbraio 2017, De Tomaso c. Italia, con (conseguente) riferimento al parametro costituzionale interposto di cui all'art. 117, co. 1, sul rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», a seguito della richiamata sentenza n. 110/2023.

<sup>56</sup> G. Amarelli, *Butterfly effect*, cit., 12.

<sup>57</sup> Per una completa ricostruzione della giurisprudenza cfr. R. Greco, *La giurisprudenza del consiglio di stato in tema di misure antimafia*, in *Giust. Amm.*, 2024, 1-37. Si vedano in particolare della Sez. III del Cons. St., innanzitutto la cosiddetta sentenza decalogo 3 maggio 2016, n. 1743, e 7 ottobre 2015, n. 4657, 18 aprile 2018, n. 2343, 5 settembre 2019, n. 6105, 30 gennaio 2018, n. 758, 8 giugno 2020, n. 3641, 17 gennaio 2024, n. 552; 2 luglio 2021, n. 5043.

<sup>58</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 57/2020, seppure in essa si affermi la necessità che il legislatore rimedi la disciplina.

<sup>59</sup> Sul punto si veda ancora, G. Amarelli, *Butterfly effect*, cit., 2-4.

<sup>60</sup> Id., 5, ricostruisce la disciplina, richiamando gli interventi normativi che oggi garantiscono certamente una maggiore razionalità, ma non risolvono «uno dei difetti genetici principali: quello della vaghezza dei presupposti applicativi». Il riferimento è, in particolare, all'art. 84, co. 4, lett. d) ed e), d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. Codice antimafia) per le cosiddette interdittive antimafia generiche, ma anche per quanto disciplinato dall'art. 91, co. 6.

Alla luce di tali considerazioni, al di là dello specifico caso che si è richiamato, e che merita di essere attentamente considerato, ci si domanda se le spinte orientate ad allargare le maglie del giudizio costituzionale ci portino lontano, addirittura troppo lontano rispetto al fine della Corte costituzionale di consolidare, anche con argomenti nuovi e determinanti, il ragionamento in diritto inteso a garantire (come inizialmente affermato) la certezza del diritto, così come il rispetto del principio di legalità e la divisione dei poteri<sup>61</sup>.

Al fine di circoscrivere il tema dell'intellegibilità sul piano costituzionale, può essere utile fare riferimento agli approfondimenti in materia che sono seguiti alla sentenza della Corte costituzionale.

**4. Il confronto dottrinale sulla specifica parametrizzazione della giustizia costituzionale della intellegibilità: gli «standard minimi».** Il quadro generale all'interno del quale si snoda la riflessione è quello della tecnica legislativa, delle sue regole, ricomprese nel *drafting* legislativo. Gli approfondimenti teorici in materia, in particolare quelli più recenti, che tengono conto del nuovo orientamento della Consulta, hanno molti tratti in comune, determinati, probabilmente, da risultati ben strutturatisi nel tempo cui perviene il dibattito dottrinale, oggi chiamato a confrontarsi con un effetto nuovo quanto auspicato<sup>62</sup>.

Per ciò che concerne i più recenti contributi, potrebbe essere utile collocarli all'interno di un intervallo ricompreso entro due posizioni teoriche (e relative conseguenze di inquadramento): la prima vede un rigido contenimento dell'estensibilità del parametro della ragionevolezza in chiave di giudizio costituzionale, in quanto ci si troverebbe sostanzialmente in presenza di un «caso di scuola» (la Corte parla di «esempio paradigmatico»)<sup>63</sup> che si caratterizzerebbe per l'eccezionalità «di disposizione di legge talmente mal concepita e mal scritta da essere — in sostanza — [...] nulla»<sup>64</sup>; l'altra potrebbe intendersi nel senso di un'ampia estensibilità applicativa, a conferma del «notevole avanzamento nella giustiziabilità del *drafting* legislativo»<sup>65</sup>.

La Corte si esprime sul processo argomentativo che può essere seguito nella prospettazione di «standard minimi di intellegibilità»<sup>66</sup>, ossia nel volersi individuare «la soglia varcata la quale si verificano la totale ed insanabile oscurità della legge»<sup>67</sup>, o, in altri termini, intendendosi differenziare «ciò che è fisiologico nel processo di produzione normativa, da ciò che invece deve ritenersi patologico»<sup>68</sup>. La stessa Corte afferma, inoltre, che, certamente, non si potrebbe ritenere contrario all'art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale». Ciò vale, egualmente, per l'uso di «concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possiede speciali competenze tecniche», stante la necessità del loro uso in materie complesse altrimenti non affrontabili<sup>69</sup>. Com'è noto, l'utilizzo delle

<sup>61</sup> Sul punto, A. Bonomi, *La forma è sostanza*, cit., 170.

<sup>62</sup> Per una puntuale indicazione delle posizioni negative e positive assunte dalla dottrina si veda A.G. Arabia, *La legge oscura*, cit., 11 (nt. 39).

<sup>63</sup> Punto 4.3.6 del Considerato in diritto.

<sup>64</sup> Che, in quanto tale, andrebbe considerato nelle sue prospettive ricadute. Osserva G.U. Rescigno, *Se una legge*, cit., 882: «come succede con i casi di scuola, quando contro ogni ragionevolezza si verificano davvero, essi provocano riflessioni interessanti e paradossalmente suggeriscono regole esplicite per prevenire o togliere possibili illegittimità nascoste nelle pieghe del sistema giuridico».

<sup>65</sup> Cfr. P. Costanzo, *Ancora un (notevole) avanzamento*, cit., 461.

<sup>66</sup> *Ibid.* (con riferimento al punto 4.3.3 del considerato in diritto).

<sup>67</sup> Cfr. A. Bonomi, *La forma è sostanza*, cit., 189.

<sup>68</sup> In questi termini si esprime C. Di Martino, *Il diritto costituzionale*, cit., 972-973.

<sup>69</sup> Il riferimento è alla sentenza n. 8/2023 (punto 12.1 del Considerato in diritto), ove si richiama la clausola di buona fede di cui all'art. 1337 c.c.

definizioni<sup>70</sup> può essere necessario e di specifico ausilio non solo alla comprensione ma anche alla semplificazione del testo normativo.

Ma come sostenuto dalla stessa Corte, a dovere essere rispettati sono, appunto, i «requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa», che sarebbero oltrepassati quando, «nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici, rimanga del tutto» oscura l'identificazione anche solo di «un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta»<sup>71</sup>.

Certamente tale riferimento permarrà, su di esso potendosi consolidare i criteri da utilizzare per distinguere i casi risolvibili in sede giurisdizionale attraverso l'uso delle tecniche interpretative, quindi non giustiziabili dinanzi alla Corte, da quelli invece valutabili in considerazione del parametro di ragionevolezza delle leggi. La scelta di adire il Giudice delle leggi per sottoporgli il dubbio di costituzionalità su disposizioni legislative presumibilmente irrimediabilmente oscure deve rappresentare la «*extrema ratio*»<sup>72</sup>.

Non può, però, non essere sottolineato come, rispetto al recente passato, si sia determinata una condizione di importante garanzia a tutela dello stesso ordinamento e dello Stato di diritto in forza delle considerazioni riportate.

In conclusione, riportando il discorso nel quadro più ampio del *drafting* legislativo, si registra un'importante operazione di sensibilizzazione in corso nel nostro Paese, così come nelle istituzioni europee<sup>73</sup>. Per esempio, con riferimento al ruolo degli atenei italiani e dei suoi docenti, assistiamo a un progressivo consolidamento non solo nella già attenta produzione scientifica (da cui si coglie la necessità dei contributi aventi origine in diversi settori scientifico disciplinari)<sup>74</sup>, ma, più recentemente, anche nell'insegnamento e nella terza missione/impatto sociale. A fronte di un'esigenza specifica dell'ordinamento democratico e delle sue istituzioni di avere un sistema di regole chiare, devono essere apprezzate, valorizzate e promosse tutte quelle attività attraverso cui potere soddisfare queste istanze, così gli insegnamenti specifici — sia nei corsi di laurea, sia nelle più alte sedi formative<sup>75</sup> —, e i manuali (in particolare) di impronta scientifica che si rivolgono a una platea ampia, dagli studenti a chi svolge l'attività di *drafter*<sup>76</sup>.

Se invece si presta attenzione, come è doveroso fare, alle istruzioni di *drafting*, come da più

<sup>70</sup> In considerazione del linguaggio anche tecnico più appropriato.

<sup>71</sup> Ancora sentenza n. 110/2023 (Punto 4.3.4 del Considerato in diritto).

<sup>72</sup> Appunto «di fronte a leggi di scarsa qualità redazionale». Sul punto cfr. E. Longo, *Il contributo della Corte*, cit., 54 (che sviluppa le proprie considerazioni avendo anche come riferimento le riflessioni svolte da G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 147. Si veda anche E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017.

<sup>73</sup> Questo lavoro si pone in continuità, molti anni dopo, con un precedente approfondimento dell'uso della lingua italiana nella prospettiva del rapporto tra diritto comunitario e interno, S. D'Alfonso, *Il linguaggio del diritto e i destinatari delle norme fra diritto comunitario e interno*, in *Collana «Annali» Dipartimento di Scienze Giuridico-Sociali, Università degli Studi del Molise*, Campobasso, 2008, 27-61. In generale, può osservarsi, come analisi risalenti nel tempo su linguaggio, formazione delle fonti, adattamento dell'ordinamento interno a quello europeo, sono contestualizzabili eventualmente in termini di principi generali, ma si attestano anche mutamenti significativi sugli aspetti più specifici concernenti (nuove) regole di *drafting*, contributi della giurisprudenza e dottrina.

<sup>74</sup> E. Albanesi, *Teoria e tecnica*, cit., 22. Si pensi, tra gli altri, al necessario contributo degli studiosi della lingua italiana.

<sup>75</sup> Sull'importanza della formazione dei *drafter* che richiederebbe maggiori investimenti nella loro formazione si veda L. Tafani, F. Ponte, *Le tecniche legislative statali, regionali e dell'unione europea a confronto. per un auspicabile ravvicinamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 497. Dal punto di vista dell'Accademica della crusca, si auspica la creazione di una «figura come quella del giurista-linguista», N. Maraschio, *Lingua e diritto: qualche questione di merito*, in R. Zaccaria (a cura di), *La buona scrittura*, cit., 33.

<sup>76</sup> Sulla «natura della tecnica legislativa come disciplina autonoma» e, più in generale, per un completo inquadramento della teoria e tecnica legislativa si veda ancora E. Albanesi, *Teoria e tecnica*, cit.

parti auspicato appare ineludibile procedere verso un'attualizzazione delle corrispondenti regole<sup>77</sup>, in tal modo provando a invertire «l'insoddisfazione generale [che] invece di diminuire è cresciuta notevolmente»<sup>78</sup>.

Appare utile, infine, un pur sintetico riferimento alla frontiera dell'intelligenza artificiale (che in termini di innovazione tecnologica, si affiancherebbe alla cosiddetta legimatica)<sup>79</sup>, applicata in particolare alla regolamentazione (ma che egualmente interessa, come noto, la decisione amministrativa e la funzione giudiziaria)<sup>80</sup>, e, coerentemente con il percorso argomentativo che si va a concludere, più specificamente alla qualità della normazione. Rispetto a tale profilo si registra in materia la progressiva attenzione dei giuristi italiani e stranieri, che incrociano le proprie competenze con studiosi di diverse discipline, da quelle più strettamente tecniche (così l'informatica giuridica), a quelle linguistiche (si pensi al loro ruolo nell'addestramento dei modelli linguistici)<sup>81</sup>.

Le analisi prestano particolare attenzione ai benefici e ai rischi dell'applicazione dell'IA, in un processo costruttivo in fase di sperimentazione e definizione che si snoda dalla definizione delle regole da applicare per un corretto esercizio della funzione normativa al fine di migliorare la qualità del dettato normativo in fase di formazione, sino alla rivisitazione e sistematizzazione dell'esistente.

Il tema è ampio — e certamente per la sua importanza richiederebbe un approfondimento specifico non sviluppabile in questa sede — e viene trattato dall'Unione europea così come dal Parlamento italiano, che si sono posti l'obiettivo di sperimentare e applicare tali tecnologie anche nel *drafting*<sup>82</sup>. Come è stato sostenuto, il fine dell'utilizzo dell'IA potrebbe essere quello di «elaborare un programma algoritmico che sia in grado di monitorare l'atto legislativo, prima ancora della sua approvazione, per individuare quanto di inquinante vi sia nell'atto stesso»<sup>83</sup>.

Tali progettualità, tra il futuribile e il concretamente fattibile, sono in fase di ideazione e sperimentazione, e si auspica un'utile concretizzazione, ma sempre con la consapevolezza che (se si vuole fare riferimento al *drafter*)<sup>84</sup> sarà sempre necessaria la supervisione e l'intervento dell'uomo in ogni fase, da quella di attivazione sino alla decisione di fare invece a meno dell'IA<sup>85</sup>, soprattutto perché il linguaggio algoritmico difetterebbe, per sua natura, di quei caratteri di umanità che solo in sede politica il legislatore può intercettare (guardando

<sup>77</sup> In tal senso, C. Deodato, *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 425, il quale osserva come sia necessario «aggiornare le regole del *drafting* formale, al fine di colmare alcune lacune e di migliorare i canoni di scrittura delle norme funzionali ad istanze di intellegibilità e di chiarezza delle disposizioni, ma (e forse soprattutto), anche allo scopo di integrare e affinare le indicazioni al *drafting* sostanziale». Nello stesso contributo si veda anche la riflessione sulla «necessità di un *corpus* unico di regole in materia di istruttoria e redazione degli atti normativi» (443).

<sup>78</sup> M. E. Piemontese, *È ancora «fatica gittata»*, cit., 26.

<sup>79</sup> Sul punto si veda l'articolato approfondimento di E. Griglio, C. Marchetti, *La «specialità» delle sfide tecnologiche applicate al drafting parlamentare: dal quadro comparato all'esperienza del Senato italiano*, in *Osservatorio delle fonti*, 2022, 3, 362-386.

<sup>80</sup> Per una completa analisi dell'applicazione delle tecnologie dal punto di vista giuspubblicistico anche di tali profili si veda il recente contributo di L. Torchia, *Lo Stato digitale*, Torino, 2023.

<sup>81</sup> Valutazione generalizzabile sul *drafting*, in quanto «sapere al crocevia tra una pluralità di discipline», L. Tafani, F. Ponte, *Le tecniche legislative*, cit., 496.

<sup>82</sup> Per una puntuale trattazione si veda N. Rangone, *Regolare con intelligenza. Artificiale?*, in *Dir. Amm.*, 4, 2023, 749-776.

<sup>83</sup> Si veda ancora E. Frosini, *Il mistero della legge*, cit., 18.

<sup>84</sup> Ove si vogliano considerare, in particolare, le competenze in uso nelle istituzioni preposte si veda E. Albanesi, *Teoria e tecniche*, cit., 132.

<sup>85</sup> N. Rangone, *Regolare con intelligenza*, cit., 3.

alla Costituzione) e tradurre in disposizione giuridica. Si pensi solo al rischio di generare diseguaglianze a causa della tendenza ad avere approcci omogenei (evidentemente per altri aspetti apprezzabili), senza tenere invece conto delle differenze degli oggetti (*rectius*, diritti) da disciplinare in applicazione del principio di eguaglianza sostanziale<sup>86</sup>.

**Abstract.** Il tema della qualità della regolazione, ampiamente trattato dalla dottrina giuspubblicistica, trova una nuova ragione di interesse scientifico a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 110/2023. L'elemento principale è la parametrizzazione costituzionale delle disposizioni normative inintelligibili, con particolare riferimento al principio di ragionevolezza consacrato nell'art. 3 Cost. Una norma radicalmente oscura non garantisce l'uguale applicazione in capo ai destinatari e può incidere sulle garanzie a tutela dei diritti e degli interessi legittimi, oltre che sul principio di legalità e sulla divisione dei poteri. Di converso, il riferimento al criterio dell'inintelligibilità delle formulazioni linguistiche può determinare l'effetto non voluto di estendere ultroneamente il tentativo di ricorrere alla Corte costituzionale. Per questo motivo occorre soffermarsi sugli *standard* minimi che permettono di delimitare i confini del ricorso al giudice delle leggi.

**Abstract.** The topic of the quality of regulation, which has been extensively dealt with by legal-administrative doctrine, finds a new reason for scholarly interest following the Constitutional Court's ruling No. 110/2023. The main element of interest is the constitutional parameterization of unintelligible regulatory provisions, with particular reference to the principle of reasonableness enshrined in Article 3 of the Constitution. A radically obscure norm does not guarantee equal application in the hands of the recipients and may affect the guarantees protecting rights and legitimate interests, as well as the principle of legality and the division of powers. Conversely, reference to the criterion of the unintelligibility of terms and linguistic formulations may result in the unintended effect of further extending the attempt to appeal to the Constitutional Court. For this reason, it is necessary to dwell on the minimum standards for delimiting the boundaries of recourse to the court of laws.

**Parole chiave.** Leggi oscure – Illegittimità costituzionale – Ragionevolezza.

**Key words.** Radically obscure laws – Unconstitutionality – Reasonableness.

---

<sup>86</sup> Il tema è trattato in modo chiaro da G. Cavagion, M. Orofino, *Lingua e costituzione: l'irrompere dei linguaggi algoritmici*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, 183-184, i quali prestano anche specifica attenzione alle «implicazioni costituzionalistiche del linguaggio algoritmico», 175-182.