



2025 FASCICOLO II

Luigi D'Andrea

Legge oscura e Diritto costituzionale

13 ottobre 2025



Luigi D'Andrea
Legge oscura e Diritto costituzionale*

SOMMARIO: 1. Introduzione: complessità sistemica e chiarezza delle disposizioni legislative. – 2. L'oscurità del diritto come fenomeno patologico, tra nullità e invalidità. – 3. L'oscurità della legge nella giurisprudenza costituzionale. – 4. L'irragionevolezza della legge oscura nella prospettiva della polarità *legis latio/legis executio*.

ABSTRACT: The author examines obscure law as a constitutional pathology that undermines the rule of law. While a degree of indeterminacy is inherent in complex legal systems, radical unintelligibility nullifies the law's normative function and breaches fundamental constitutional principles: legality, equality and reasonableness. Drawing on Constitutional Court jurisprudence striking down an incomprehensible regional provision, D'Andrea shows how obscurity disrupts the balance between *legis latio* and *legis executio*, endangering legal certainty and the effective protection of rights. Normative clarity thus emerges as a constitutional imperative and a precondition for citizens' autonomous participation under Article 118 of the Constitution.

1. *Introduzione: complessità sistemica e chiarezza delle disposizioni legislative*

“Non chiederci la parola che squadri da ogni lato/ l'animo nostro informe, e a lettere di fuoco/ lo dichiari e risplenda come un croco/ perduto in mezzo a un polveroso prato. [...] Non domandarci la formula che mondi possa aprirti, / sì qualche storta sillaba e secca come un ramo. / Codesto solo oggi possiamo dirti, / ciò che *non* siamo, ciò che *non* vogliamo”¹. Così, in forma piuttosto scabra, ma assai suggestiva, alla conclusione del primo quarto del XX secolo, Eugenio Montale dava voce poetica alla temperie culturale – e anche spirituale – del suo tempo, allergica ad ogni esaustiva definizione, contenta di solo escludere l'irreale o l'impossibile, refrattaria ad ogni pretesa di compiuta, positiva chiarezza; ed è appena il caso di rilevare che la condizione del nostro tempo non si manifesta certo più incline al paradigma – si direbbe, cartesiano – di idee chiare e distinte, che possano trovare naturale espressione in formule semplici e lineari, di nitore euclideo.

Non è in alcun modo possibile in questa sede dire nulla di più riguardo alla conformazione generale di simile contesto storico-antropologico, né, tantomeno, indagare compiutamente sulle relative ragioni. Ai nostri fini, è sufficiente osservare che sembra difficile dubitare che,

*  Il contributo è destinato alla pubblicazione nel *Liber amicorum* per Michele Ainis.

¹ E. MONTALE, *Non chiederci la parola*, in *Ossi di seppia* (1925), Milano, 1991, 37.



alla radice di quella “allergia” all’univoca chiarezza, si possa ravvisare (anche) la notevole livello di complessità che connota il nostro modello di convivenza sociale²; e non può certo sorprendere che una delle più significative manifestazioni della cultura di una comunità civile, quale l’ordinamento giuridico, ne risulti profondamente caratterizzata, sotto il profilo tanto strutturale, quanto assiologico³. Tale complessità del sistema giuridico si traduce (anche) in un ridotto tasso di chiarezza e univocità delle disposizioni normative, che si collocano all’interno di un ordinamento intrinsecamente pluralista e marcatamente articolato, e che vengono formulate perciò in termini aperti ad una pluralità di letture, soprattutto in forza di principi, clausole generali e concetti indeterminati⁴.

2. L’oscurità del diritto come fenomeno patologico, tra nullità e invalidità

Se, come si avrà modo di evidenziare più avanti, il ridotto tasso di chiarezza e univocità semantica, che si pone come indissolubilmente congiunto all’esigenza di aprire le fattispecie normative, strutturalmente generali ed astratte, alla marcata complessità degli specifici contesti fattuali⁵, deve essere considerato come un dato costituzionalmente pregevole, pure non può in alcun modo dubitarsi che la radicale carenza di intelligibilità della disposizione legislativa (ed anche l’abbassamento del tasso di chiarezza al di sotto di una soglia di ragionevole accettabilità) si ponga come una forma di patologia sistemica. Anzi, di una gravissima patologia sistemica, perché tale da pregiudicare la stessa funzione del sistema giuridico in quanto tale: il diritto (radicalmente) oscuro mette in gioco “una tra le specifiche condizioni di pensabilità del fenomeno giuridico, un presupposto o per meglio dire un prerequisito della produzione normativa, senza il quale essa smarrisce la propria ragion d’essere, e il diritto medesimo diventa in conclusione inconcepibile”⁶.

² Sul paradigma della complessità, sul terreno filosofico, è d’obbligo il richiamo alla riflessione di E. MORIN, del quale qui si segnala soltanto *La sfida della complessità*, a cura di A. Anselmo e G. Gembillo, Milano, 2017; al riguardo, v. anche *Pensare la complessità. Per un umanesimo planetario. Saggi critici e dialoghi di Edgar Morin con Gustavo Zagrebelsky e Gianni Vattimo*, a cura di C. Simonigh, Milano, 2012.

³ Sulla complessità dell’ordinamento giuridico (e nell’ordinamento giuridico), v. A. FALZEA, voce *Complessità giuridica*, in *Enc. giur., Annali*, I, Milano, 2007, 207 ss., nonché, nella dottrina più recente, F. SAITTA, *Interprete senza spartito? Saggio critico sulla discrezionalità del giudice amministrativo*, Napoli, 2023. Sul rapporto tra struttura sociale e diritto costituzionale, v. D. SCHINDLER, *Diritto costituzionale e struttura sociale* (1932), a cura di R. Bifulco, Padova, 1999.

⁴ Sulle clausole generali, v., per tutti, F. PEDRINI, *Le “clausole generali”. Profili teorici e aspetti costituzionali*, Bologna, 2013.

⁵ Non è forse una forzatura scorgervi due facce di una stessa medaglia...

⁶ In questi termini, M. ANIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 1997, 130; ci si colloca perciò ad un livello che si può definire di “sopradiritto” (*Überrecht*), secondo la ricostruzione di E ZITELMANN [*Sfera*



Una simile configurazione sul terreno propriamente teorico del fenomeno del diritto oscuro (cioè della radicale inintelligibilità della disposizione legislativa) non ne rende agevole la qualificazione sul piano dogmatico. Per un verso, negandosi “una delle specifiche condizioni di pensabilità del fenomeno giuridico” e la sua caratteristica “ragion d’essere”, sembra di dovere collocarne la qualificazione positiva non già nel quadro dei rapporti tra Carta costituzionale e normazione primaria, che determina l’annullabilità della fonte, ma ad un livello – per così dire – di superiore gravità, nell’ambito della nullità/inesistenza, della quale possono (*rectius*: devono) limitarsi a prendere atto tutti i soggetti dell’ordinamento, in quanto *quod nullum est, nullum producit effectum*⁷: essendo la formulazione linguistica del tutto incomprensibile, non può in alcun modo farsi luogo al riconoscimento della stessa come fattispecie propriamente legislativa, dovendosi piuttosto discorrere di “parvenza di legge”⁸, o di “legge apparente”⁹. Detto altrimenti, la locuzione “legge oscura” finisce per configurarsi come un ossimoro.

Per altro verso, precisamente in ragione del livello di patologia che alla radicale inintelligibilità delle disposizioni normative appartiene, non è difficile individuare molteplici norme di rango costituzionale che ne risultano imparabilmente compromesse¹⁰. Senza alcuna pretesa di completezza, si può osservare che all’esigenza non oscurità (o, se si preferisce, di un accettabile tasso di chiarezza) delle disposizioni legislative si lasciano senza forzature

di validità e sfera di applicazione delle leggi (1919), trad. it. di T. Ballarino, in *Dir. inter.*, 1961, 153], richiamata dallo stesso M. AINIS (*ivi*, 134).

⁷ Al riguardo, nella sentenza della [Corte costituzionale n. 152 del 1982](#), n. 2 del *cons. in dir.*, si afferma che “è contraddittorio che i giudici *a quibus* assumano la radicale inesistenza della legge in questione e al tempo stesso si rivolgano alla Corte, perché essa ne dichiari l’illegittimità costituzionale e ne faccia pertanto cessare l’efficacia – in base al primo comma dell’art. 136 Cost – ‘dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione’: se veramente la nuova disciplina del lavoro a domicilio [la l. n. 877/1973] fosse contenuta in una parvenza di legge, insuscettibile fin dalla sua origine a determinare effetti di alcun genere, la premessa di una decisione della Corte verrebbe infatti a mancare”. Criticando la posizione assunta dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 110 del 2023](#) (cui si farà ampiamente riferimento più avanti), osserva A. RUGGERI (*La “radicale oscurità” e il “riaccentramento” del giudizio di costituzionalità volto ad accertarla*, in *Riv. del Gruppo di Pisa*, 2/2024, 144 ss.) che la “legge oscura” deve qualificarsi come nulla/inesistente (invalida *in senso forte*), e perciò affetta da irrazionalità (da chiunque accettabile), non da irragionevolezza (invalida *in senso debole*, sanzionabile solo dal giudice costituzionale).

⁸ Tale fortunata espressione si deve a C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 273.

⁹ Sulla categoria della “legge apparente”, si è recentemente svolto un interessante dibattito, dal titolo *La legge apparente. Problemi di effettività e certezza della legge tra tecnica normativa, sociologica, politica* (Roma, 28 gennaio 2025), il cui *streaming* è disponibile sul [sito di Radio Radicale](#).

¹⁰ Anche se deve rilevarsi – con M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, cit., 123 – che “all’interno della legge fondamentale manca una disposizione che prescriva la chiarezza delle regole giuridiche”. Comunque, in base a quanto si è già rilevato nel testo, si può ragionevolmente ritenere che proprio perché la comprensibilità degli enunciati normativi è condizione di pensabilità dell’ordinamento giuridico, in ragione della sua stessa funzione nell’organizzazione sociale complessiva, non è stata espressamente sancita nella Carta repubblicana: essa è *presupposta*, e perciò non è (almeno, esplicitamente) *posta*.



ricondere le numerose norme costituzionali che si fondano sul (o che esprimono il) principio di legalità¹¹: con riferimento alla funzione amministrativa, l'art. 97, II comma, Cost. che prevede che "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" e l'art. 113, I comma, Cost., laddove statuisce che "contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa"; con riguardo alla funzione giurisdizionale, l'art. 101, II comma, Cost., ai sensi del quale "i giudici sono soggetti soltanto alla legge". È ancora il principio di legalità (con la sua imprescindibile funzione di garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo) che si colloca a fondamento delle disposizioni costituzionali relative alla materia penale: l'art. 13, II comma, Cost., che vieta ogni restrizione della libertà personale al di fuori dei "soli casi e modi previsti dalla legge", e l'art. 25 Cost., che statuisce al II comma che "nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso", e al III comma che "nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge"¹². È stato ancora acutamente rilevato¹³ che lo stesso art. 72 Cost., laddove al I comma prevede che ogni disegno di legge sia approvato "articolo per articolo", "testimonia che l'atto legislativo dev'essere strutturato al proprio interno in parti omogenee e conseguenti"¹⁴, e che l'obbligo di pubblicazione delle leggi, sancito dall'art. 73, III comma, Cost., essendo evidentemente "strumentale alla conoscenza del diritto verso la platea dei suoi destinatari", logicamente presuppone e richiede la conoscibilità delle disposizioni recate dalla fonte¹⁵.

Non fossero sufficienti questi riferimenti positivi, altre disposizioni della Carta costituzionale si possono richiamare allo scopo di individuare un fondamento positivo all'istanza di intelligibilità delle fonti normative: basti qui menzionare ancora l'art. 1, II comma, in quanto sancisce che il popolo eserciti la sovranità che gli appartiene "nelle forme e nei limiti della Costituzione", o lo stesso art. 3, I comma, non potendo in alcun modo garantirsi l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, ove agli interpreti di questa ne fosse precluso la ricostruzione del generale ed astratto contenuto precettivo. Come si può ben constatare, l'istanza di chiarezza delle disposizioni normative non manca certo di un sicuro radicamento nel testo costituzionale, ed al massimo livello di positività (rappresentato, naturalmente, dai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale).

¹¹ Sul quale, qui si segnala soltanto M. VOGLIOTTI, *Legalità*, in *Enc. dir.*, *Annali VI*, Milano, 2013, 371 ss.

¹² In questo senso, per tutti, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, cit., 124-125.

¹³ Da M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, cit., 123 ss.

¹⁴ Un significativo riferimento in questa direzione (che guarda al rapporto tra oscurità della legge e regole costituzionali sul procedimento legislativo) è in Corte cost., [sent. n. 292 del 1984](#), n. 11 del *cons. in dir.*; richiama tale pronunzia, come un notevole precedente rispetto alla [sent. n. 110 del 2023](#), cit., S. SCAGLIARINI, [La Corte e la tecnica legislativa](#), in questa [Rivista, Studi 2023/III](#), 834-835.

¹⁵ Le espressioni fedelmente riportate nel testo si rinvengono in M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, cit., p. 124 e p. 126.



Dalle considerazioni fin qui avanzate è dato evincere con sicurezza il carattere patologico della legge oscura, apprezzabile tanto sul piano della teoria generale, in ragione della sua incompatibilità con la stessa funzione del diritto in quanto tale, quanto sul terreno squisitamente positivo, ravvisandosene la radicale incompatibilità con una molteplicità di principi e regole di rango costituzionale. Ed anche a causa della dislocazione di simile patologia su tali due – certamente distinti, ma pure inevitabilmente collegati – terreni (la teoria generale del diritto e la dogmatica di un singolo ordinamento positivo), la qualificazione positiva delle leggi oscure (forse, sarebbe meglio scrivere delle cc. dd. “leggi oscure”), cioè delle leggi inintelligibili, non può che oscillare tra la nullità/inesistenza e l’invalidità¹⁶. Atteso il carattere di gradualità (e dunque, il tasso variabile) che può riconoscersi al carattere di oscurità (e, specularmente, di chiarezza) degli enunciati normativi, si può ragionevolmente avanzare la proposta che convenga riservare la qualificazione della nullità/inesistenza, rilevabile in ogni momento da tutti i soggetti dell’ordinamento, alle ipotesi più gravi, cioè ai casi nei quali la formulazione linguistica si presenti come del tutto incomprensibile¹⁷, laddove nelle altre ipotesi, nelle quali il tasso di oscurità, pur non attingendo a tale soglia critica, si presenti comunque come incompatibile con la fisiologia del sistema¹⁸, si può discorrere di invalidità, sanzionabile dagli organi e secondo le forme e le procedure ordinariamente deputate al controllo di legittimità sulle relative fonti¹⁹.

¹⁶ Su tale distinzione, v., per tutti, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, 25 ss.

¹⁷ Sarebbe il caso di una disposizione che si risolvesse nella formula “abracadabra” (l’esempio è formulato da M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, cit., 130); un classico caso di scuola, verrebbe da qualificare una simile ipotesi (non senza la scaramantica cautela che deve accompagnare l’evocazione di tale categoria...).

¹⁸ Non sfugga che, al di sotto di tale soglia (che non è possibile individuare in via generale ed astratta, che resta di arduo apprezzamento in concreto, ma di cui pure non è lecito mettere in discussione l’esistenza), si rinvencono casi in cui la legge presenta margini, più o meno ampi, di incertezza, che rimangono insindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale: come ha osservato lo stesso giudice costituzionale ([sent. n. 110 del 2023](#), cit., n. 4.3.4. del *cons. in dir.*), ogni disposizione normativa “presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale”. Resta comunque particolarmente apprezzabile, sul piano della fisiologia sistemica, il carattere di chiarezza e coerenza sistematica della legislazione: a tale scopo risultano funzionali le regole del *drafting* legislativo, che sono codificate nelle *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, reperibile sul sito del Senato della Repubblica, o *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi per le Regioni*, a cura della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Roma, 2024. In generale, sul *drafting* legislativo, si segnala R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, Milano, 1999; AA. VV., *Il drafting legislativo. Il linguaggio, le fonti, l’interpretazione*, R. Perchinunno (a cura di), Napoli, 2008; AA. VV. *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, stati, enti territoriali*, L. Pegoraro (a cura di), Milano, 2022.

¹⁹ Recentemente, 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.*, 1/2023, 175), hanno suggerito, in analogia con l’orientamento della giurisprudenza costituzionale relativa al sindacato dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall’art. 77, Il comma, Cost., di riservare lo scrutinio di legittimità costituzionale al solo caso di “manifesta oscurità”.



3. L'oscurità della legge nella giurisprudenza costituzionale

Del resto, la giurisprudenza costituzionale non manca di offrire significative conferme, sia pure in un numero non debordante di casi, della possibilità di sindacare l'oscurità della legge sotto il profilo del rispetto della Carta repubblicana²⁰.

Non può risultare sorprendente che la Corte costituzionale si sia trovata ad esercitare il sindacato relativo alla chiarezza ed all'univocità della formulazione linguistica della disposizione legislativa prevalentemente in rapporto al principio di tassatività in materia penale. E nell'ambito di tale filone giurisprudenziale, paradigmatica rimane la pronuncia, ormai risalente, relativa alla norma penale incriminatrice il plagio (l'art. 603 c. p.): a seguito di un lungo ed articolato *iter* argomentativo, la Corte ha ritenuto che tale disposizione violasse il principio di tassatività della fattispecie penale consacrato nell'art. 25, Il comma, Cost., poiché l'esame di dottrina e giurisprudenza in materia aveva mostrato "chiaramente l'imprecisione e l'indeterminatezza della norma, l'impossibilità di attribuire ad essa un contenuto oggettivo, coerente e razionale e pertanto l'assoluta arbitrarietà della sua coerente applicazione"²¹.

Ma la sentenza costituzionale che si pone senza dubbio come l'ineludibile punto di riferimento nella complessiva elaborazione giurisprudenziale relativa alla problematica in esame è certamente la [sent. n. 110 del 2023](#)²²: conviene perciò ad essa volgere lo sguardo,

²⁰ E così è, nonostante acuta dottrina (M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, cit., 118 ss.) abbia delineato cinque ostacoli (risolventesi in cinque paradossi) rispetto alla possibilità che la Consulta di eserciti il suo sindacato di legittimità costituzionale sulla legge oscura: a) l'insensibilità dei giudici comuni (e della stessa Corte) a sollevare la questione di legittimità costituzionale, a causa dell'"eccessiva politicità del corpo giudiziario" (*ivi*, 118-119; l'espressione fedelmente riportata è a p. 118); b) la carenza di rilevanza di una legge oscura (*ivi*, 119-120); c) l'impossibilità di riferire l'oscurità ad una norma, che non può che essere risultante dall'interpretazione di una disposizione (della quale soltanto si potrebbe predicare l'oscurità... ma a causa dell'impossibilità di trarre dalla stessa una norma...), potendosi sottoporre al giudizio della Corte soltanto norme, cioè "disposizioni interpretate" (*ivi*, 120 ss.); d) l'impossibilità – per così dire, logica – di qualificare come incostituzionale una legge indecifrabile (*ivi*, 122-123); e) l'assenza (già evidenziata nella nota 10) nella Costituzione di una norma che prescriva la chiarezza delle regole giuridiche (*ivi*, 123).

²¹ Corte cost., [sent. n. 96 del 1981](#), n. 16 del *cons. in dir.*

²² Su tale pronuncia, tra gli altri, v. P. COSTANZO, [Ancora un \(notevole\) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo \(osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023\)](#), in questa *Rivista, Studi 2023/II*, 461 ss.; L. DI MAJO, [Una legge "radicalmente oscura" è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023](#), in questa *Rivista, Studi 2023/II*, 715 ss.; M. MILANESI, [L'incostituzionalità delle "disposizioni irrimediabilmente oscure". Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 110/2023](#), in questa *Rivista, Studi 2023/II*, 726 ss.; 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*, cit., 165 ss.; S. SCAGLIARINI, *La Corte e la tecnica legislativa*, [cit.](#), 832 ss.; A. RUGGERI, *La "radicale oscurità" e il "riaccentramento" del giudizio di costituzionalità volto ad accertarla*, cit., 143 ss.; M. BARONI, *La Corte si fa (gioco)forza legislatore. Alcune considerazioni intorno a Corte cost. n. 110/2023*, in [federalismi.it](#), 19/2024, 1 ss.



evidenziando il percorso argomentativo seguito dai giudici della Consulta, per trarne alcune coordinate intorno alle quali svolgere qualche rapida riflessione conclusiva.

La disposizione sottoposta al sindacato della Corte era contenuta nella legge della Regione Molise (precisamente, era l'art. 7, XVIII comma, l. r. n. 8/2022), la quale testualmente recitava: "nelle 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 ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto "la disposizione abbonda di termini imprecisi, o comunque di ardua intellegibilità, in difetto di qualsiasi riferimento al contesto normativo nel quale essa aspirerebbe ad inserirsi"²³. Perciò, ha ritenuto che si trattasse di una disposizione dal significato "radicalmente inintelligibile"²⁴, che "costituisce esempio paradigmatico di un enunciato normativo affetto da radicale oscurità", poiché, da un lato, "condiziona l'ammissibilità di non meglio precisati 'interventi' all'interno di altrettanto vaghe 'fasce di rispetto' a una procedura identificata con un acronimo incomprensibile", e, dall'altro, "non si collega ad alcun corpo normativo preesistente e rimane, per così dire, sospeso nel vuoto, precludendo così la possibilità di utilizzare il prezioso strumento dell'interpretazione sistematica che presuppone l'inserimento della singola disposizione in un contesto normativo che si assume connotato da interna coerenza"²⁵.

La Corte ritiene che "le disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost."²⁶. Se è innegabile che l'istanza di "rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e

²³ Corte cost., [sent. n. 110 del 2023](#), cit., n. 4.3.1 del *cons. in dir.*

²⁴ [sent. n. 110 del 2023](#), cit., n. 4.3.2 del *cons. in dir.*

²⁵ [sent. n. 110 del 2023](#), cit., n. 4.3.6 del *cons. in dir.*; non è inutile osservare che, richiamando l'art. 12 delle *Preleggi*, secondo cui il contenuto precettivo della legge deve evincersi in primo luogo dal "significato proprio delle parole secondo la connessione di esse", ricorrendo anche ai lavori preparatori allo scopo di ricostruire l'"intenzione del legislatore", la Corte rileva che le stesse "spiegazioni fornite dalla Regione sul significato della disposizione impugnata", finiscono per confermare "il carattere criptico dell'acronimo utilizzato [V. A.], nonché la vaghezza di molte espressioni in esse contenute: a cominciare dal sostantivo 'tematismo', il cui significato può ragionevolmente cogliersi soltanto ove la disposizione venga letta alla luce della disciplina di cui alla legge reg. Molise n. 24 del 1989, che è stata invero evocata in udienza, ma non è in alcun modo richiamata dal testo normativo in esame" (n. 4.3.1 del *cons. in dir.*).

²⁶ Critica il riferimento operato dal giudice delle leggi al principio di ragionevolezza M. MILANESI, *L'incostituzionalità delle "disposizioni irrimediabilmente oscure". Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 110/2023, cit.*, 730 ss.



conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione” vada 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”, è parimenti da riconoscere che l’esigenza di garantire *standard* di chiarezza sussiste anche “rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi”. Infatti, anche in tali fattispecie, “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 potere compiere su quelle basi le proprie libere scelte d’azione”. Invece, la disposizione inintelligibile non può che vincolare “in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri”, e pertanto “crea inevitabilmente le condizioni per un’applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell’art. 3 Cost.”²⁷.

Come si è già rilevato²⁸, il giudice delle leggi riconosce la presenza in ogni enunciato normativo (in realtà, in ogni proposizione linguistica!) di “margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione”, che non ne determinano l’illegittimità costituzionale, ma piuttosto si affidano alla prudenza dei soggetti di *legis executio*; anzi, non si deve trascurare di considerare che tali margini di incertezza si configurano come un dato di pregio costituzionale, in quanto essi consentono ai soggetti cui è devoluta l’esecuzione/applicazione della legge di tenere doverosamente conto delle specifiche caratterizzazioni dei casi concreti²⁹. Pertanto, osserva la Corte che il sistema costituzionale, precisamente in funzione dell’esigenza di aprire la dimensione della normazione generale ed astratta alla sfera delle effettive vicende sociali, non preclude affatto il ricorso da parte del legislatore a “clausole generali” o a “concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche”³⁰. Ben 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

²⁷ [sent. n. 110 del 2023](#), cit., n. 4.3.3 del *cons. in dir.*

²⁸ Nella nota 18.

²⁹ Una chiara conferma del pregio costituzionale dell’esigenza di tenere conto delle specifiche connotazioni recate dai singoli casi concreti è offerta dalla nutritissima giurisprudenza costituzionale relativa al divieto degli automatismi legislativi: al riguardo, v., tra gli altri, L. PACE, *L’adeguatezza della legge e gli automatismi. Il giudice delle leggi fra norma “astratta” e caso “concreto”*, Napoli, 2020; sia consentito, in proposito, richiamare L. D’ANDREA, [Discrezionalità e separazione dei poteri, alla luce della lezione di Gaetano Silvestri](#), in questa [Rivista, Studi 2025/1](#), 150 ss., e, *amplius*, L. D’ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, spec. 216 ss.

³⁰ [sent. n. 110 del 2023](#), cit., n. 4.3.4 del *cons. in dir.*



riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta³¹: e precisamente tali caratteri patologici ravvisa nella disposizione legislativa regionale censurata.

4. L'irragionevolezza della legge oscura nella prospettiva della polarità *legis latio/legis executio*

Il tessuto argomentativo sviluppato dal giudice costituzionale nella [sent. n. 110 del 2023](#) consente di illuminare la prospettiva entro la quale si deve collocare e inquadrare la patologia sistemica recata dal diritto oscuro (o comunque non sufficientemente intelligibile): si tratta della relazione, naturalmente strategica nella dinamica dell'ordinamento, tra la produzione delle disposizioni normative e la loro esecuzione/applicazione. Infatti, l'oscurità della legge si traduce nella strutturale incapacità dell'atto manifestazione di *legis latio* a generare, orientare e disciplinare le attività di *legis executio*, alle quali l'ordinamento devolve, in ultima analisi, il compito di offrire concreta ed adeguata protezione agli interessi giuridicamente rilevanti dei cittadini. E per tale ragione il diritto oscuro, come sottolinea la stessa Corte costituzionale, si configura come radicalmente incompatibile con il fondamentale canone di certezza del diritto³²: non potendo amministratori, giudici o privati (cioè, gli operatori del diritto, attori dei processi di *legis executio*) ricavare da disposizioni inintelligibili (o, almeno, non sufficientemente intelligibili...) adeguate regole di comportamento, non è dato ad alcuno prevedere le conseguenze giuridiche delle proprie azioni (rispetto al futuro), né si può stabilizzarne (rispetto al passato) le relative qualificazioni giuridiche. E, come si è già rilevato, un diritto incerto è un diritto che tradisce la propria indisponibile vocazione primaria (dunque,

³¹ Corte cost. [sent. n. 110 del 2023](#), n. 4.3.4 del *cons. in dir.* E perciò, conclude la Consulta (n. 4.3.6 del *cons. in dir.*), "una disposizione siffatta, in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti di legge che dovrebbero assicurarli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa".

³² Sulla certezza del diritto, in una letteratura assai ampia, si segnala soltanto, oltre al classico L. DE OÑATE, *La certezza del diritto* (1939), rist. postuma a cura di G. Astuti, Milano, 1968, P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *Giur. cost.*, 1999, 2347 ss.; C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 2000; A. RUGGERI, C. SALAZAR, voce "Certezza del diritto", in *Dizionario di diritto pubblico*, S. Cassese (a cura di), II, Milano, 2006, 845 ss.; AA.VV., *Crisi della giustizia e (in)certezza del diritto*, A. Apostoli, M. Gorlani (a cura di), Torino, 2018; G. PINO, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2/2018, 517 ss.; C. MARGIOTTA, *Certezza del diritto e diritto positivo*, in *Nomos*, 1/2021, 1 ss.



la propria natura), non prestando il proprio prezioso e infungibile apporto alla riduzione del tasso di incertezza nei rapporti tra i consociati e, per tale via, alla stabilizzazione delle aspettative sociali.

È precisamente considerando e qualificando il fenomeno della legge oscura all'interno della polarità *legis latio/legis executio* che si comprende il riferimento, contenuto nella [sent. n. 110 del 2023](#)³³, al “canone di ragionevolezza” quale parametro del sindacato operato dalla Consulta. Infatti, la legge oscura, irrimediabilmente alterando (o meglio, radicalmente impedendo) la fisiologia delle relazioni tra produzione e esecuzione/applicazione delle norme giuridiche, non consente di assicurare una tutela degli interessi giuridicamente rilevanti caratterizzata, sul terreno dell'effettività, da adeguatezza e complessivo equilibrio: e il principio di ragionevolezza finisce per tradursi proprio “nell'esigenza che la legge (ed in genere ogni manifestazione di potere pubblico) risulti congrua al mondo del fatto, degli interessi, dell'esperienza comunitaria, idonea al conseguimento dei fini la cui realizzazione ne è la prima (ed ultima) ragion d'essere ed all'individuazione di un accettabile punto di equilibrio tra gli interessi dalla stessa coinvolti”³⁴.

Non sfugga che il punto di vista dal quale la Corte costituzionale individua e – per così dire – pondera la patologia sistemica recata dalla legge oscura (o non adeguatamente intelligibile) è rappresentato dall'ambito della *legis executio*: la prima (e, mutata la prospettiva, ultima) ragione in forza della quale si deve considerare incompatibile con il sistema costituzionale il diritto oscuro è ravvisata nell'“ovvia aspettativa”, nutrita da “ciascun consociato”, “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, *si da potere compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione*”³⁵. Ciò significa che il legislatore è chiamato alla definizione delle fattispecie generali ed astratte, in cui la preziosa e infungibile attività di *legis latio* finisce per risolversi, in funzione di ragionevoli forme di esercizio dell'attività di *legis executio*; ragionevoli, perché capaci di garantire agli interessi giuridicamente rilevanti coinvolti dalle fattispecie legislative tutele effettivamente adeguate e bilanciate, e perciò complessivamente congrue ai molteplici (e variegati) casi concreti. Dunque, è sul terreno dell'attitudine ad assicurare – o, quantomeno, a consentire – attività di esecuzione/applicazione delle disposizioni normative caratterizzate dall'idoneità a garantire sul piano dell'effettività adeguate ed equilibrate protezioni alle istanze giuridicamente pregevoli, che si gioca la partita della compatibilità con l'ordinamento costituzionale delle manifestazioni della funzione di predisposizione normativa; è dalla prospettiva delle attività di *legis executio* che si lascia apprezzare la fisiologia (e, perciò, anche la patologia...) delle espressioni della *legis latio*; è avendo riguardo all'impatto con

³³ Al già citato n. 4.3.3 del *cons. in dir.*

³⁴ L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*. cit., 47; sulla complessiva ricostruzione del principio di ragionevolezza qui accolta (o, meglio, presupposta), sia permesso rinviare a tale monografia.

³⁵ Corte cost., [sent. n. 110 del 2023](#), cit., n. 4.3.3 del *cons. in dir.* (corsivi non testuali).



l'esperienza comunitaria (tanto nella sfera istituzionale, quanto in quella economico-sociale...) che si può e si deve valutare la conformità al sistema costituzionale delle fonti normative³⁶. Non v'è dubbio che, anche in omaggio al principio democratico, al legislatore compete la prima³⁷ forma di bilanciamento degli interessi costituzionali: ma tale attività di bilanciamento si misura e si qualifica in relazione alla capacità di orientare e conformare i bilanciamenti – per così dire, “conseguenziali” – operati dai soggetti di *legis executio*, che, a ridosso delle concrete relazioni sociali, sono chiamati ad offrire effettive garanzie ai bisogni ed alle istanze dei consociati.

Se le considerazioni che si sono adesso avanzate presentano una qualche attendibilità, esse non possono che riferirsi a tutte le attività di *legis executio*, tanto se imputabili a pubblici poteri (segnatamente, alla pubblica amministrazione e al potere giudiziario), quanto se poste in essere da privati. Ma forse è possibile avanzare qualche ulteriore osservazione in ordine alle ipotesi in cui ad eseguire/applicare la fattispecie legislativa siano soggetti privati: del resto, è appunto ai “consociati” che espressamente si riferisce il passaggio della pronuncia della Consulta poco sopra richiamato, nel quale si afferma l'esigenza costituzionale che la legge definisca *ex ante* i limiti normativi in base ai quali i privati possano adottare “le proprie libere scelte d'azione”. È in funzione dell'orientamento e della disciplina (e dunque, a ben vedere, anche del sostegno) delle libere opzioni dei cittadini che il legislatore è chiamato a confezionare le fattispecie normative, operando i necessari bilanciamenti tra valori costituzionalmente sanciti: e tale funzionalità si spiega alla luce della considerazione che i cittadini, attraverso tali libere opzioni, a loro volta procedono, nell'interpretazione e nell'implementazione delle formulazioni recate dalle fonti normative, ad ulteriori forme di bilanciamento tra gli interessi concretamente afferenti alle specifiche vicende sociali, conformemente al loro apprezzamento ed alla loro relativa ponderazione di tali interessi. Si può forse sommessamente suggerire di radicare il pregio costituzionale, che deve riconoscersi al bilanciamento operato dagli stessi privati protagonisti dei casi cui la disposizione generale ed astratta si riferisce, nel principio di sussidiarietà³⁸, in quanto tale bilanciamento si presenta come espressione dell'auto-qualificazione e della (si direbbe) “autoponderazione” degli stessi soggetti protagonisti della vicenda sociale incisa dalla disposizione legislativa³⁹; e perciò esso

³⁶ Sulla posizione baricentrica assunta dalle attività di *legis executio* negli ordinamenti costituzionali contemporanei, sia consentito rimandare ancora a L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 335 ss.

³⁷ Dopo quella che è già racchiusa nel testo della Carta fondamentale, s'intende...

³⁸ Sia consentito, riguardo al principio di sussidiarietà, in una letteratura amplissima, rimandare a L. D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, in *Iustitia*, 2/2011, 249 ss.

³⁹ Sull'importanza negli ordinamenti costituzionali contemporanei dell'"autocomprensione dei titolari dei diritti fondamentali", v. P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale* (1983), P. Ridola (a cura di),



gode di uno statuto privilegiato⁴⁰, dovendo l'esercizio del pubblico potere, nella logica della sussidiarietà orizzontale icasticamente espressa dall'art. 118, IV comma, Cost., risultare funzionale alla garanzia (anzi, alla valorizzazione!) dell'autodeterminazione dei consociati, che può essere limitata soltanto se e nella misura in cui istanze di rango costituzionale lo impongano, in base ad una valutazione guidata dal principio di ragionevolezza⁴¹.

Roma, 1993, 175 ss., spec. 190-191 e Id., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi*, Milano, 2003, 118 ss.

⁴⁰ E perciò – si potrebbe osservare incidentalmente – si è ritenuto di individuare nel principio del legittimo affidamento (che è, in ultima analisi, un peculiare *nomen iuris* del canone di certezza del diritto) un limite alla retroattività delle leggi: il legislatore non può liberamente disporre dell'efficacia nel tempo delle regole, in base alle quali i privati hanno assunto le loro decisioni, bilanciando gli interessi afferenti ai singoli casi, in ragione appunto del peculiare pregio costituzionale che a tale opzione e a tale bilanciamento deve riconoscersi; in proposito, si segnala soltanto F. F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, Napoli, 2018.

⁴¹ Sullo stretto nesso sussistente tra principio di ragionevolezza e principio di sussidiarietà, sia ancora consentito rinviare a L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 432 ss.