



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. III

(ESTRATTO)

CARLA DI MARTINO

**IL DIRITTO COSTITUZIONALE
ALLA «NON RADICALE ININTELLIGIBILITÀ» DELLE DISPOSIZIONI**

6 NOVEMBRE 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Carla Di Martino

Il diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni*

ABSTRACT: *The article focuses on the value of legal certainty in the Italian legal system, in the light of some recent rulings of the Italian Constitutional Court. These decisions seem to have affirmed a constitutional right to the 'non-radical unintelligibility' of regulatory provisions. In this sense, the Italian Constitutional Court seems to have intended to determine the threshold of regulatory uncertainty that can be tolerated in our legal system, while also confirming that the constitutional process can be the place in which to judge the quality of laws, in light of the principle of reasonableness.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'impervio «cammino interpretativo» della Corte costituzionale in tema di qualità della legislazione. – 3. Il rilievo della inintelligibilità del dettato normativo nella giurisprudenza costituzionale più recente. – 4. I nuovi spunti offerti dal Giudice costituzionale. – 5. Il *drafting* normativo nell'ambito del ricorso in via diretta alla Corte costituzionale. – 6. Il riconoscimento del diritto alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni. – 7. Le pronunce della Corte nel solco della giurisprudenza europea in tema di certezza del diritto.

1. Introduzione

È ricorrente l'aspirazione al riassetto del quadro normativo sulla base dei criteri di semplificazione e chiarezza. Un aspetto della questione riguarda, in particolare, la capacità del legislatore di assicurare non solo la buona scrittura, secondo le regole linguistiche, degli enunciati normativi, ma anche l'utilità e l'efficacia degli stessi enunciati¹.

Le ragioni dell'attenzione rispetto al tema sono molteplici. Da un lato, si riconosce che una normativa oscura, difficilmente conoscibile e sovrabbondante metta in crisi la relazione tra le istituzioni e i cittadini che è alla base del principio democratico². Al contempo, si ritiene che essa alteri i rapporti tra i poteri delineati dalla Costituzione, influenzando negativamente il funzionamento delle economie di mercato, traducendoci così in un danno anche competitivo per la collettività e per le imprese³.



¹ Sul tema della fattibilità delle leggi e sulla crisi della legge. cfr. *ex multis*: M. AINIS, *Una finestra sulla qualità della legge*, in *Rass. parl.*, 1996, 189 ss.; M. AINIS, *Attuazione di norme a mezzo di norme*, in *Giur. cost.*, 1996, 2015 ss.; A. FALZEA, *Drafting legislativo e formazione delle regole giuridiche*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, 579 ss.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 411 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti, procedure ed attuazione delle leggi in Italia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 6, Torino, 1996, 115 ss.; G. U. RESCIGNO, *Tecniche legislative oggi in Italia*, in *Legimatica: informatica per legiferare*, C. Biagioli, P. Mercatali, G. Sartor (a cura di), Napoli, 1995, 17 ss.; F. CARNELUTTI, *Certezza, Autonomia, Libertà, Diritto*, in *Dir. econ.* 1959, 9, 1193; L. CARLASSARE, *Voce «fonti del diritto» (dir. cost.)* in *Enc. Dir.*, Annali II-2, 2008, 536 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, cap. I; F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?* al [sito](#) dell'AIC, Archivio, 1 ss.

² Si è detto, riassuntivamente, che «la buona scrittura delle leggi non è un lusso, è una questione democratica». In questo senso, S. MURGIA, *Il ruolo delle Commissioni parlamentari nella buona scrittura delle leggi*, in R. Zaccaria (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei deputati, Roma, 2012, 112. L'Autore osserva che «viene in rilievo una significativa connessione tra buona scrittura delle leggi e principio di legalità, inteso non come astratta garanzia del cittadino attraverso la legge, ma come effettiva sussistenza dei presupposti (anche linguistici) che consentano al destinatario della legge di conoscere e prevedere le conseguenze dei propri comportamenti. In definitiva, avere cura della buona scrittura delle leggi significa – prima ancora che adottare regole sintattiche e procedure di selezione semantico-lessicale – seguire un percorso di civiltà».

³ Si richiama, in proposito, U. ZAMPETTI, *Introduzione*, in R. Zaccaria (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, cit., 3-4. L'Autore rileva, in particolare, che «il tema della buona scrittura delle leggi rappresenta un aspetto della più generale questione della qualità della legislazione che, a partire dagli anni '80, si è imposta all'attenzione del legislatore. Si è rilevato in particolare come l'ipertrofia normativa, con il proliferare di regole e prescrizioni a carico di cittadini, famiglie e imprese ed il diffuso stato di incertezza normativa, dovuto a carenze nella qualità della legislazione in termini sia formali sia sostanziali, abbiano prodotto e producano un costo, oltre che per l'economia, per la stessa

È proprio nella consapevolezza del forte impatto della normazione sulla vita dei cittadini e sull'attività economica, peraltro, che le istituzioni «euro-unitarie» hanno promosso strategie d'intervento finalizzate a ridurre l'ipertrofia normativa e a garantire la qualità della regolazione, formulando precisi inviti agli Stati membri dell'Unione a mantenere altrettanto «alta» l'attenzione sul tema.

In questo senso, anche per rispondere alle pressioni sovranazionali, oltretutto per allontanare quella visione dello Stato quale «creatura ambigua, irragionevole e lontana»⁴, sono state avviate nel Paese differenti politiche volte a garantire la «buona scrittura» delle leggi⁵.

È opinione comune che tali azioni, pur talvolta rappresentando un passo avanti sulla via della razionalizzazione dell'ordinamento, siano state più spesso scarsamente efficaci. Proprio per tale ragione si è detto che il fenomeno dell'«inquinamento legislativo» (c.d. *regulatory pollution*)⁶ ha ormai raggiunto cifre «preoccupanti»⁷.

Le politiche in questione non sono, dunque, riuscite ad intervenire sulle cause patologiche della «complessificazione» del sistema delle norme⁸. Ci si riferisce a quelle cause non connesse alla fisiologica moltiplicazione dei centri di produzione normativa⁹ o a considerazioni che ruotano intorno il progresso, tecnologico, economico e collettivo, il quale assoggetta le norme giuridiche già in vigore a fenomeni di obsolescenza naturalmente sempre più rapidi¹⁰.

Il richiamo è, infatti, alle *worst practice* di produzione normativa¹¹, che generano un patologico affastellamento di atti normativi scarsamente meditati e quindi poco chiari e difficilmente intelleggibili, che si stratificano dando vita ad una vera e propria «giungla legislativa»¹².

democrazia, in quanto riducono l'effettiva conoscibilità dell'ordinamento giuridico da parte di coloro che vi sono soggetti».

⁴ M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, Roma, 1979, 43.

⁵ Come chiarito da G. ALFIERI, «Non c'è grammatica»: la scrittura legislativa e la sua funzione testuale, in R. Zaccaria (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, cit., 106, in riferimento ai criteri per una «buona scrittura legislativa», «non bisogna guardare, come attualmente si fa negli organismi di controllo della semplificazione e della chiarificazione linguistica, solo al lessico, ma al testo nella sua organica complessità di forma e contenuto».

⁶ F. BASSANINI, S. PAPARO e G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid-Rassegna*, n. 11, giugno 2005.

⁷ S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, 155 ss.

⁸ Si richiama la tesi secondo la quale non è possibile parlare di «sistema delle fonti», ma occorre parlare di «un sistema delle norme vigenti, in quanto soggetto a regole di formazione – nella specie rappresentate, con formula volutamente sintetica e comprensiva, dalla consuetudine costituzionale – e regole di trasformazione – [...] rappresentate dall'apporto di e dalle relazioni con altri ordinamenti normativi». In questo senso, F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?* in M. Siclari (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012, 7. Sul tema, A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, 2008, 8 ss.; F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, 1996, 76 ss.; G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 767 ss.; R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, Milano, 2021, 66 ss.

⁹ A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, 528.

¹⁰ Parla di «desincronizzazione tra le istanze espresse da una società plurale e le dinamiche del parlamentarismo», un fenomeno in base al quale «mentre le prime viaggiano a un ritmo sempre più veloce, le seconde dimostrano un'intrinseca lentezza a favore del dibattito e della meditazione», E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 5 ss.

¹¹ Queste sono più recentemente connesse in special modo all'espansione del ruolo normativo del Governo, divenuto, secondo una opinione corrente, il «signore delle fonti». L'espressione è da attribuire a M. CARTABIA, *Il Governo "Signore delle fonti"?* in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, XI-XII.

¹² È proprio considerando la complessità di tali fattori, che si è rilevato che «al punto in cui siamo, la semplificazione dell'ordinamento è un compito che presenta gravissime difficoltà; ed è inutile cercare di superarle se non si hanno delle idee chiare. Insomma, bisogna sapersi orientare, anzi che procedere a tentoni». In questo senso, F. CARNELUTTI, *Certezza, Autonomia, Libertà, Diritto*, in *Dir. econ.*, 1959, 9, 1193. Sostengono che ragionare in merito alle fonti del diritto diventi sempre progressivamente più complesso, L. CARLASSARE, *Voce «fonti del diritto»* (*dir.*

In un contesto siffatto, la dottrina ha spesso invocato un intervento della giurisprudenza costituzionale.

La possibilità per la Corte costituzionale di rendersi «custode» della qualità normativa è stata ostacolata, tuttavia, come si dirà, dalla difficoltà di reperire un parametro di legittimità costituzionale in base al quale sindacare le «leggi oscure»¹³, oltretutto dall'adesione ad un modello esclusivamente formale di procedimento legislativo e di legge.

Con due recenti decisioni, però, il Giudice delle leggi ha espresso un nuovo contributo alla qualità dei testi normativi. La Corte ha affermato che una disposizione foriera di intollerabile incertezza nella sua applicazione concreta si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza, fondato sull'art. 3 della Costituzione. Tanto è sostenuto non già in riferimento alla materia penale, ove è in gioco la libertà personale dei consociati¹⁴, quanto alla disciplina dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini e le relazioni reciproche tra questi ultimi.

Alla fattispecie in esame – di radicale oscurità del tessuto normativo – la Corte ha ricondotto, per un verso, il caso in cui «il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione, nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici, rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta»¹⁵. Per

cost.) in *Enc. Dir.*, Annali II-2, 2008, 536 e ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, cap. I; F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?* cit.

¹³ Sul punto, però, occorre fin da subito evidenziare come il problema della adozione di «leggi chiare, stabili e oneste» è stato messo in luce in Assemblea costituente da Calamandrei, il quale sottolineava come il regime fascista «faceva leggi fittizie, truccate, meramente figurative, colle quali si industriava di far apparir come vero attraverso l'autorità del legislatore ciò che in realtà tutti sapevano che non era vero e non poteva esserlo». P. CALAMANDREI, *Chiarezza nella Costituzione, discorso pronunciato all'Assemblea Costituente nella seduta del 4 marzo 1947*, in N. Bobbio (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, vol. II, Firenze, La Nuova Italia, 1966, 30.

¹⁴ In riferimento alla materia penale, come si avrà modo di dire nel corso del contributo, la Corte costituzionale ha elaborato una propria giurisprudenza sul valore che assumono chiarezza ed intellegibilità delle prescrizioni normative in rapporto alle garanzie espresse, in particolare, dall'art. 27 Cost.

¹⁵ D'altra parte, il Governo aveva censurato la disposizione in materia edilizia contenuta nella legge di stabilità della Regione Molise del 2022, la quale sanciva l'ammissibilità di certi interventi edilizi all'interno di «fasce di rispetto contenute nelle aree di piano», senza precisare a quali «nuove opere» e a quali «piani» facesse riferimento – l'art. 7, comma 18, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022). La stessa disposizione, peraltro, subordinava l'ammissibilità di tali interventi ad una «previa V.A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto», nemmeno chiarendo il significato dell'acronimo utilizzato. Nel ricorso introduttivo del giudizio dinanzi la Corte, il Governo aveva evidenziato l'impossibilità di perimetrare l'esatta portata semantica dell'enunciato normativo in questione, proprio a causa del ricorso a espressioni vaghe e suscettibili di varie interpretazioni, sottolineando come ciò si potesse in aperto contrasto con il canone della ragionevolezza imposto dall'articolo 3 della Costituzione. Oggetto di censura era una previsione normativa che la Corte ha poi definito «esempio paradigmatico di un enunciato affetto da radicale oscurità». La Corte ha messo in luce, in particolare, come, nelle proprie difese, la Regione avesse assegnato all'acronimo già richiamato (l'espressione «V.A.» usata dal legislatore regionale) due significati diversi, di valutazione ambientale e di verifica di ammissibilità. Al contempo, ha rilevato come la disposizione censurata non risultasse collegata ad alcun corpo normativo preesistente, rimanendo «sospesa nel vuoto», precludendo così anche la possibilità di utilizzare lo strumento dell'interpretazione sistematica. Nella decisione in esame, la Corte ha richiamato le proprie precedenti sentenze in materia di sufficiente precisione delle norme penali e delle leggi che impongono limiti ai diritti fondamentali della persona, evidenziando come anche in riferimento alle disposizioni che regolano ambiti diversi da quelli appena menzionati si ponga una analoga esigenza di rispetto di *standard* minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione. In particolare, la Corte ha sottolineato come tale esigenza emerga nella regolazione dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini e delle relazioni tra questi ultimi. Difatti, «ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione». Considerando appunto, che «una norma radicalmente oscura vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario», creando inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge – in violazione del principio di parità di trattamento tra i consociati, cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost. – la Corte ha concluso che «disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongono in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge», giungendo così alla declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione regionale in parola. Per inciso, a corroborare le conclusioni

altro verso, la Corte ha censurato il «succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi» che genera un quadro regolatorio in grado di restituire due norme tra loro in contraddizione, minando la certezza del diritto¹⁶.

In quest'ottica, la Corte è giunta a dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni regionali impugnate dallo Stato per vizi connessi all'uso della tecnica legislativa¹⁷.

Le pronunce caducatorie in parola, dunque, si inseriscono in quel «filone» della giurisprudenza costituzionale in materia di certezza del diritto, chiarezza ed intelligibilità degli atti normativi, vincolatività e parametricità delle regole sul «buon confezionamento» della legge, ampiamente

appena richiamate, la Corte ha operato un richiamo a ordinamenti affini a quello italiano, in particolare all'ordinamento francese e tedesco, ove leggi radicalmente oscure sono da tempo considerate costituzionalmente illegittime, in quanto in contrasto con gli standard minimi di legalità propri di uno Stato di diritto.

¹⁶ [Corte cost., sent. n. 147 del 2023](#). In quella occasione, le censure del Governo vertevano su una serie di disposizioni della legge della Regione siciliana di riforma della disciplina regionale in materia di edilizia ed urbanistica (ed in particolare della legge regionale n. 16 del 2016). Alcune tra queste, peraltro, riproponevano il contenuto di previgenti disposizioni regionali, a loro tempo sottoposte al vaglio della Corte e poi abrogate nelle more del processo costituzionale o dichiarate costituzionalmente illegittime. Tra gli enunciati normativi censurati, oggetto di doglianze era, in particolare, una disposizione regionale meramente abrogativa che aveva l'effetto di includere tra gli interventi di trasformazione urbanistica e edilizia del territorio subordinati a permesso di costruire le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi anche non esistenti alla data di entrata in vigore della disposizione abrogata (opere dapprima escluse, secondo il disposto di quest'ultima). La Corte costituzionale ne ha accertato l'illegittimità costituzionale ricordando come, seppure il recupero volumetrico a fini abitativi persegua interessi ambientali certamente apprezzabili – quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico –, «normative di tal fatta, tuttavia, debbono essere necessariamente eccezionali e transitorie». E difatti, «una generalizzata possibilità di recupero volumetrico a fini abitativi – tanto più se frutto, come nel caso di specie, di reiterati interventi legislativi che ne proiettano nel tempo l'operatività – aumenta in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e può anche incentivare interventi difformi dai piani urbanistici, in contraddizione con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo ed efficientamento energetico». Per quanto in questa sede più interessa, però, sul presupposto che la declaratoria di illegittimità costituzionale di una disposizione di mera abrogazione determina la riviviscenza della disciplina abrogata, il Giudice delle leggi ha ritenuto di dovere giudicare anche la compatibilità di quest'ultima con il nuovo assetto normativo determinato dal legislatore regionale. Quest'ultimo, invero, con le novelle legislative richiamate in precedenza, aveva acconsentito al recupero volumetrico a fini abitativi degli immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023. Considerando quanto appena evidenziato, la Corte ha rilevato come il tessuto normativo regionale restituisse due norme tra loro in contraddizione, minando la certezza del diritto ed al contempo rendendo oscuro agli operatori giuridici l'ambito di operatività temporale della normativa regionale sul recupero volumetrico a fini abitativi, nonché frustrando la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione meramente abrogativa. La Corte ha dunque dichiarato l'illegittimità costituzionale anche della disposizione regionale oggetto di abrogazione. A tale decisione la Corte è giunta, però, non prima di aver sottolineato, appunto, come «il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi – tanto più se già oggetto d'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e in attesa dello scrutinio di legittimità costituzionale – renda la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la [sent. n. 76 del 2023](#)), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta ([sent. n. 110 del 2023](#))». Alle stesse osservazioni, peraltro, la Corte ha soggiunto che il fenomeno di cui trattasi è «ancor più allarmante in materie – quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio».

¹⁷ Si richiamano le definizioni di G.U. RESCIGNO, *Dal Rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione dei testi normativi adottata dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali*, in *Inf. dir.*, n. 1/1993, 27 ss.. L'Autore descrive la tecnica legislativa come «la disciplina che si occupa della corretta redazione degli atti normativi», tenendo distinta tale espressione dalla sua versione alla forma plurale, cioè dalle «tecniche legislative». L'espressione al plurale, infatti, non si riferirebbe solo al campo di indagine relativo alla corretta redazione degli atti normativi, ma anche all'«analisi delle procedure, a partire dal primo impulso esteriorizzato (quale esso sia) fino all'ultimo evento che precede l'immissione dell'atto nel sistema»; all'analisi «sulla adeguatezza dell'atto a raggiungere gli obiettivi perseguiti e i risultati sperati (evitando al contempo risultati sgraditi), date le condizioni iniziali, sia di fatto che normative, i mezzi personali e materiali previsti, i comportamenti prescritti e gli obiettivi perseguiti»; nonché alla «verifica della efficacia dell'atto, e cioè dello stato di cose che si è creato a seguito di esso, sia nel caso in cui esso sia stato fedelmente eseguito, sia nel caso opposto, con la connessa analisi delle ragioni che hanno permesso un esito felice o viceversa determinato un esito totalmente o parzialmente infelice».

commentato dalla dottrina¹⁸. Ed esse segnano un passaggio importante nel «cammino» interpretativo svolto dalla Corte in questi anni.

Sembrano confermare, invero, non solo che il processo costituzionale possa fungere da luogo privilegiato per arginare i fenomeni degenerativi della legislazione¹⁹ e che il giudizio in via principale rappresenti forse la sede più opportuna per promuovere un sindacato della Corte sulle «leggi oscure»²⁰, ma soprattutto che il «buon confezionamento» delle leggi deve essere scrutinato per il tramite del giudizio di ragionevolezza.

La Corte sembra, infatti, avvalorare le conclusioni cui, tempo addietro, è giunta la dottrina, affermando che «la norma irrimediabilmente incomprensibile sarà sempre irrimediabilmente irragionevole»²¹.

Al contempo, nella prospettiva di individuare fino a quale soglia l'«incertezza delle leggi» può «salire per non compromettere l'intero sistema»²², la stessa sembra riconoscere l'esistenza di un diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni, che si pone quale limite alla discrezionalità connaturata alla funzione legislativa, in funzione della garanzia della eguaglianza e della parità di trattamento dei consociati, nella prospettiva di porre questi ultimi al riparo da arbitrii e discriminazioni²³.

¹⁸ Parla di «pioggia di scritti», A. RUGGERI, *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Plus, Pisa, 2006, 136. Sul tema, *ex multis* A. CERRI, *Tecnica legislativa e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Modelli di legislatore e scienza della legislazione*, vol. III, Esi, Napoli, 1987, 249 ss.; G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, 1034 ss.; V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1999, 15 ss.; G.U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 152 ss.; M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?* in *Giur. it.*, 2000, 2440 ss.; G. MAZZANTINI, *Il ruolo della Corte costituzionale nell'incentivare la diffusione dei principi di better regulation nella regolazione concorrenziale dei mercati: la sentenza n. 56 del 2020*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017; E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, 51-75; D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *le Regioni*, 2013, 828-840; A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in V. Coccozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, *Quaderni del "Gruppo di Pisa"*, *Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Giappichelli, Torino, vol. II, 842 ss.

¹⁹ È chiaro il richiamo a E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit., 54. L'Autore, per vero, pur riconoscendo che il processo costituzionale rappresenta «uno dei luoghi privilegiati per esaminare sia le carenze che riguardano il linguaggio dell'enunciato normativo sia i riflessi di queste sui principi e i diritti affermati nella Costituzione», afferma che «proprio con riguardo ai difetti indicati, la Corte costituzionale ha spesso le armi spuntate», sollevando il giudizio sulla qualità delle leggi delicate questioni di rispetto dell'autonomia di scelta del legislatore. Per una ricostruzione degli ostacoli e dei paradossi che rendono difficoltoso per la Corte valutare le «leggi oscure», cfr. M. AINIS, *La legge oscura*, Laterza, Bari, 2002, 109 ss. Nello stesso senso, cfr. 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.; P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, Esi, Napoli, 2007, 7 ss.; F. SORRENTINO, *Incetezza del diritto o mera oscurità della legge?* in *Giur. cost.*, 1986, 565; S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in A. Ruggeri, L. D'Andrea, A. Saitta, G. Sorrenti (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina, il 14 dicembre 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, 211 ss.; R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, 2008, I, 1423 ss.

²⁰ D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, cit., 7 ss.

²¹ F. DAL CANTO, *Formazione e valutazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione, relazione al seminario del Gruppo di Pisa su La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Novara, 15-16 novembre 2013, al [sito](#) del Gruppo di Pisa.

²² È chiaro il richiamo a G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, 75-76.

²³ Per una ricostruzione della nozione di uguaglianza in Costituzione, si richiama Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna, 2013.

Proprio quest'ultima considerazione conduce a domandarsi se il nuovo contributo offerto dalla Corte costituzionale alla qualità della legislazione, oltre a segnare «un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del *drafting* legislativo»²⁴, non si ponga anche nel solco della giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia dell'Unione europea in tema di certezza del diritto.

Come si è detto, infatti, l'Unione europea presta da tempo grande attenzione alla qualità della legislazione, anche sul presupposto che le imprese e in genere gli operatori economici abbisognano di basi giuridiche affidabili per potere investire, sicché la qualità della legislazione influenza la competitività e l'attrattività dei mercati, nella consapevolezza che il «buon funzionamento» dei sistemi economici degli Stati membri è condizione primaria nel contesto della realizzazione e della garanzia del mercato interno dell'Unione.

Per quanto più in questa sede interessa, in questa stessa ottica, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha «declinato il principio della certezza del diritto, traducendolo in concreto in specifici e cogenti vincoli»²⁵ validi tanto per le istituzioni «euro-unitarie», quanto per i legislatori e i giudici nazionali, chiamati a dare attuazione al diritto dell'Unione. La stessa ha, quindi, indicato una «strada»²⁶ per assicurare, in maniera ragionevole, la «conoscibilità *ex ante* delle conseguenze che l'ordinamento giuridico determinerà per i comportamenti»²⁷ dei consociati. E sembra che la Corte costituzionale italiana si sia orientata lungo la stessa direzione.

Pertanto, l'esigenza di assicurare un quadro regolatorio chiaro, preciso e non equivoco si sarebbe rinsaldata nell'attuale contesto storico, descritto dalla Commissione europea come *collision of crises*²⁸.

Le complesse ragioni che hanno determinato nel panorama europeo una situazione avvertita come di estrema emergenza sono ardue da analizzare. Può dirsi che la situazione venutasi a determinare in ragione del conflitto russo-ucraino e dei riflessi che lo stesso ha avuto sulla ripresa europea post-pandemia, considerando per prima la crisi energetica, ha determinato quello che è stato definito un *unique set of circumstances*²⁹, che avrebbe a sua volta conseguentemente rinvigorito l'importanza di «legiferare meglio» e di individuare efficaci «cure» contro la «cattiva legislazione»³⁰.

Il presente scritto vuole essere, allora, anche l'occasione di riflettere intorno al rilievo degli spunti offerti dalla Corte costituzionale alla luce dell'attuale momento storico. D'altro canto, come si dirà nel proseguo, la Corte ha riconosciuto che «ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione»³¹, ritenendo detta esigenza frustrata ogniqualvolta il tessuto normativo è radicalmente frammentario ed ondivago. Purtuttavia, al contempo, la stessa ha avvertito l'esigenza

²⁴ P.C.(OSTANZO), [Ancora un \(notevole\) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo \(osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023\)](#), in questa [Rivista](#), 2023/II, 461 ss.

²⁵ A. DI PORTO, *Calcolo giuridico secondo la legge nell'età della giurisdizione. Il ritorno del testo normativo*, in A. Carleo (a cura di), *Calcolabilità giuridica*, Il Mulino, Bologna, 124 ss..

²⁶ A. DI PORTO, *Calcolo giuridico*, cit., 135-136.

²⁷ S. MARGIOTTA, *Certezza del diritto e diritto positivo*, in [Nomos](#), n. 1-2021, 1-2, che richiama G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, Giappichelli, 2005, *passim*.

²⁸ Si veda in questo senso il *Commission work programme 2023, A Union standing firm and united*, approvato il 18 dicembre 2022 dalla Commissione europea.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ L'espressione è richiamata da G. RIVOCCHI, *Audizione, ai sensi dell'art. 143, comma 2, del regolamento, sulle attuali tendenze della produzione normativa*, al [sito](#) della Camera dei deputati, 1 ss. A livello «euro-unitario», era per vero già stato evidenziato che «la domanda di qualità della regolazione si acuisce in tempo di crisi». Cfr. in questo senso, Commissione UE, *Comunicazione Smart Regulation in European Union*, COM (2010) 543 final. Nel documento si legge che «i problemi economici e finanziari degli ultimi due anni hanno comportato insegnamenti di rilievo in materia di politica normativa, confermando in primo luogo che i mercati non hanno vita a sé stante. Esistono per offrire a tutti una prosperità sostenibile, ma non sempre riusciranno da soli a conseguire questa finalità. La normativa ha un ruolo positivo e necessario da svolgere. La crisi ha messo in luce l'esigenza di porre rimedio, spesso con vera urgenza, a una regolamentazione incompleta e scarsamente efficace nei suoi esiti».

³¹ Corte cost., [sent. n. 110 del 2023](#).

di sottolineare come i fenomeni degenerativi della legislazione siano «allarmanti» quando interessano materie che presentano «un chiaro rilievo sul piano economico»³².

In questo senso, la Corte sembra essersi mostrata consapevole della circostanza che la qualità delle regole incide sullo sviluppo socioeconomico del Paese, rappresentando un fattore essenziale di crescita, oltretutto uno strumento utile per uscire dalle crisi³³.

2. L'impervio «cammino» interpretativo della Corte costituzionale in tema di qualità della legislazione

In due recenti occasioni, dunque, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali foriere di irrimediabile incertezza nella loro applicazione concreta, in quanto irragionevoli ed in contrasto con l'art. 3 della Costituzione³⁴. In entrambe le decisioni, dunque, valutazioni in ordine alla qualità della legislazione hanno assunto un peso decisivo nell'impianto argomentativo offerto dalla Corte³⁵.

Se quanto detto è vero, le sentenze richiamate segnano un avanzamento della giurisprudenza costituzionale sullo stesso tema, confermando per ciò stesso l'idea che il processo costituzionale possa rappresentare un «luogo privilegiato» per valutare e sollecitare la medesima istanza³⁶.

Si tratta di una conclusione che, per lungo tempo, è stata messa in dubbio dalla dottrina per un duplice ordine di ragioni, attinenti, da un lato, a considerazioni che interessano le relazioni dinamiche tra potere legislativo e giustizia costituzionale e, dall'altro, alla difficoltà di reperire un parametro di legittimità costituzionale in base al quale sindacare le «leggi oscure».

Per un verso, infatti, come ampiamente noto, in Costituzione non vi sono disposizioni riferite esplicitamente alla qualità della legislazione che obbligano al «buon confezionamento» della legge. Le regole che espressamente governano la redazione dei testi normativi sono invece contenute in fonti primarie e fonti diverse dalla legge (come regolamenti e d.p.c.m.), inidonee a fungere da parametro costituzionale³⁷.

Per altro verso, la progettazione legislativa è un campo «a forte dominanza politica»³⁸, interessando il momento di individuazione degli obiettivi da perseguire e dei mezzi attraverso i

³² Corte cost., [sent. n. 147 del 2023](#).

³³ U. MORERA e N. RANGONE, *Sistema regolatorio e crisi economica*, in *Analisi giuridica dell'economia*, fasc. 2/2013, 384-385. Gli Autori, come si proverà a dire nel corso del contributo, hanno sottolineato come «l'intervento sul sistema regolatorio e sul modo di fare regole è quanto mai utile in tempo di crisi, sia perché diventa più difficile sostenere le costose ricadute dei difetti del sistema regolatorio, sia perché l'intervento su detto sistema costituisce una politica di crescita a «costo zero», o meglio a basso costo (così come quelle di liberalizzazione e di semplificazione)».

³⁴ Da un lato, come si è detto, la situazione di incertezza normativa si era generata in ragione delle espressioni linguistiche vaghe ed indeterminate utilizzate dal legislatore regionale; dall'altro, invece, in considerazione dell'assetto normativo nel quale la disposizione censurata andava ad inserirsi, che, per il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative volute dal legislatore regionale, era in grado di consegnare due norme irrimediabilmente contraddittorie.

³⁵ Si precisa che l'espressione «qualità della legislazione», in questa sede, è intesa secondo una accezione ampia, di carattere non puramente formale, concernente cioè non solo la buona scrittura, secondo le regole linguistiche, degli enunciati normativi, ma anche l'utilità e l'efficacia degli stessi enunciati. In questo senso, P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009, 184. Sui diversi significati dell'espressione «qualità della legislazione», P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, Esi, Napoli, 2007, 7 ss. Sui c.d. «manuali» di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi dai quali è possibile desumere una analoga definizione di «qualità della legislazione», cfr. S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della camera dei deputati*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 155 ss.

³⁶ E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit., 54.

³⁷ In questo senso, da ultimo, Corte cost., [sent. n. 181 del 2014](#).

³⁸ Così R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificare i vizi*, in *Foro it.*, 2008, 425. Nello stesso senso, E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 1996, 55 ss. L'Autore sottolinea come il controllo costituzionale sulla qualità «attua una garanzia che è politica nella sostanza, ma giurisdizionale nella forma»

quali ottenerli, nel quale è massima la discrezionalità connaturata alla funzione legislativa. Ma la Corte è chiara nel rifiutare ogni possibilità di trasmodare, invadendo l'ambito delle scelte politiche proprio del legislatore, in base al dettato dell'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il quale recita che «il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento»³⁹. Riassuntivamente si è detto che «l'annullamento dell'atto legislativo solo a causa della sua difettosa formulazione stride con il *favor legis* testimoniato a chiare lettere durante tutto l'arco della giurisprudenza costituzionale» ed è reso «problematico dalla difficoltà di invocare una norma costituzionale violata»⁴⁰. In un contesto siffatto, la dottrina – ritenendo che la discrezionalità connaturata al potere legislativo non dovrebbe estrinsecarsi in testi normativi non intelleggibili o, comunque, forieri di intollerabile incertezza⁴¹ – ha provato a reperire nel Testo costituzionale un riferimento ai valori di chiarezza, intelleggibilità e comprensibilità dei dettati normativi⁴².

³⁹ Cfr. I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti europee. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale tra Corte costituzionale italiana, Tribunale costituzionale spagnolo e Corte costituzionale portoghese, Roma, 25-26 ottobre 2013, al [sito](#) della Corte costituzionale, 15-16.

Si deve rilevare l'apporto che i Presidenti della Repubblica hanno dato alla qualità della legislazione in sede di promulgazione delle leggi. Mette in evidenza come a partire dalla presidenza Ciampi il rinvio delle leggi ai sensi dell'art. 74 Cost. sia stato reso funzionale anche ad assicurare *standard* minimi di chiarezza ed intelleggibilità del dettato normativo, M. C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere nella prassi della presidenza Ciampi*, in AA. VV., *Studi in memoria di L. Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, 1103 ss. L'Autrice ricorda in particolare il messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 29 marzo 2002, di rinvio della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura. Il messaggio si appuntava sulle disposizioni eterogenee aggiunte dal Parlamento al decreto-legge in sede di conversione. In quella sede, il Presidente della Repubblica ha sottolineato come «questo modo di procedere configura uno stravolgimento dell'istituto del decreto-legge non conforme al principio consacrato nel ricordato articolo 77 della Costituzione e alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988 che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata. Un testo aggravato da tante norme disomogenee da vita, come rilevato nel parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati formulato il 19 marzo 2002, ad un provvedimento «di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile». Tutto ciò mette in evidenza la necessità che il Governo, non soltanto segua criteri rigorosi nella predisposizione dei decreti-legge, ma vigili, successivamente, nella fase dell'esame parlamentare, allo scopo di evitare che il testo originario venga trasformato fino a diventare non più rispondente ai presupposti costituzionali e ordinamentali sopra richiamati». Anche in tempi recenti non sono mancate «promulgazioni con riserva», «promulgazioni critiche» o «promulgazioni con motivazione contraria», nell'ambito delle quali sono state espresse considerazioni intorno alla qualità della legislazione. Sulle criticità di tali promulgazioni, cfr. *ex multis*, cfr. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in [Rivista AIC](#), 2/2013, 13 ss.; F. DAMATO, *Lo strappo del Colle*, in *La Discussione*, 18 luglio 2009; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, 39 ss.; A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con motivazione... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 24 luglio 2009; M. C. GRISOLIA, *Un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 1/2013, 115 ss.; A. MORELLI, *La promulgazione abrogante della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in [laCostituzione.info](#), 28 aprile 2019; G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2019, 674 ss.; G. MAROLDA, *Se per sicurezza e per semplificare c'è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla leale collaborazione tra Presidenza della Repubblica e Governo*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 23 luglio 2019; M. FERRARA, *Promulgazione e emanazione di atti "sotto osservazione" del Presidente Mattarella*, in [laCostituzione.info](#), 7 ottobre 2018.

⁴⁰ M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, Giappichelli, Torino, 1996, 133.

⁴¹ Si è detto in particolare che «l'egemonia del contenuto politico della scelta compiuta dal legislatore incontra una soglia oltre la quale deve arrestarsi», atteso che la discrezionalità legislativa non può estrinsecarsi «nelle pieghe di testi vaghi e generici, di formulazioni equivoche ed ambigue, ma debbono essere chiaramente ed apertamente dichiarati». Così M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto (Osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in [federalismi.it](#), n. 21/2013, 10. L'Autrice ha richiamato L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, in *Dig. Disc. Priv. – Sez. Civile*, 1988, vol. II, 278.

⁴² Si è così richiamata la prospettiva per cui «una qualsiasi disposizione di legge acquisisce in via ermeneutica una portata normativa che va al di là del testo. E ciò vale soprattutto per quel peculiare testo normativo che è la Carta

Nel tentativo di dotare di una qualche copertura costituzionale l'esigenza di buona qualità delle leggi, alcune ricostruzioni hanno fatto riferimento agli artt. 71, comma secondo, e 72, comma primo, Cost., nelle parti in cui richiedono la redazione dei progetti di legge in articoli e pongono la regola dell'approvazione articolo per articolo dei disegni di legge presentati alle Camere. È stato sostenuto, così, che la Costituzione vincoli alla composizione ordinata della proposta di legge e all'ordinato formarsi della decisione parlamentare⁴³.

Altri modelli hanno richiamato gli artt. 13, 15 (con riguardo alle riserve di legge), 54 (sul dovere di osservare le leggi), e 73 Cost. (sulla pubblicazione delle stesse) per dedurre l'illegittimità costituzionale delle disposizioni antifibologiche. Si è ritenuto, infatti, che le richiamate previsioni costituzionali presuppongano necessariamente la conoscibilità e la comprensibilità delle disposizioni medesime⁴⁴.

Ancora, è stata sostenuta la possibilità di concepire la qualità della legge come «implicazione necessaria di sistema»⁴⁵, individuando in essa un obiettivo costituzionalmente rilevante affinché altri principi e regole siano tenuti presenti nella produzione legislativa. Al contempo, la qualità della legislazione è stata configurata come un corollario della certezza del diritto, intesa quale declinazione delle esigenze di sicurezza e stabilità connaturate all'ordinamento⁴⁶.

Nessuna di tali ricostruzioni, per lungo tempo, ha, tuttavia, ricevuto l'avallo della giurisprudenza costituzionale, ancorata ad un modello esclusivamente formale di procedimento legislativo e di legge⁴⁷.

Il discorso è stato connesso, come si è accennato, alla necessità di «far capo al profilo formale per la delimitazione del concetto di legge»⁴⁸, discendente dal modo in cui la Costituzione disciplina la funzione legislativa, agli articoli 70 e seguenti. La Corte ha, invero, aderito all'impostazione sandulliana secondo la quale «la funzione legislativa nel senso di cui ne parla l'art. 70 Cost. – che la riserva al Parlamento – non si esaurisce nella possibilità di emanare norme giuridiche – vale a dire precetti generali e astratti – ma consiste nella possibilità di porre in essere ogni sorta di provvedimenti»⁴⁹.

costituzionale, che dialoga con le generazioni future e che esprime l'identità di una comunità che si proietta nel tempo». Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in *Astrid*, 29 marzo 2016, 1.

⁴³ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 123-124.

⁴⁴ Degli stessi da conto F. DAL CANTO, *Formazione e valutazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione*, cit., 87.

⁴⁵ P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'U.E.)*, alla pagina <http://www.qualitanormazione.regione.campania.it/uploads/download/file/25/fondamento-cost-qual-normazione.pdf>, 7.

⁴⁶ V. L. LONGHI, *Riflessioni sulla certezza dei diritti*, in *Note e commenti*, in *Nomos*, 3-2017, 10. Cfr. anche P. MAZZINA, *Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperienza campana*, in *Osservatorio costituzionale*, Ottobre 2013, 5-6, il quale afferma che nel valore della certezza del diritto «si rinviene il dovere degli organi legislativi – al quale segnatamente corrisponde il dovere dei privati ad informarsi sulle norme vigenti ed uniformarsi ad esse – di formulare norme che prima ancora di essere precise, devono apparire chiare rispetto alle finalità che intendono perseguire».

⁴⁷ Così, A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1997, 325.

⁴⁸ Il richiamo è a A. M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 272 ss., secondo cui, come ampiamente noto, l'elemento che definisce la «forza di legge», cioè «la forza innovativa propria e tipica della legge», elemento di differenziazione «dai provvedimenti degli altri pubblici poteri e le imprime il carattere della sua essenza», come la capacità «di innovare nell'ordine legislativo preesistente (compreso nel concetto di innovazione anche quello di completamento)».

⁴⁹ *Ibid.* L'A. afferma che «ciò si ricava anche dal fatto che tutti i provvedimenti che formano oggetto di atti deliberativi del Parlamento, anche se non dotati di carattere normativo, vengono adottati nella forma della legge. In tale forma viene autorizzata la ratifica dei trattati internazionali (art. 80) e vengono approvati i bilanci (art. 81) e nella medesima forma, è da ritenere debba essere deliberato lo stato di guerra (art. 78). Né alcuna disposizione della Costituzione contiene una qualche riserva a favore di organi diversi da quelli del potere legislativo per l'emanazione degli atti non aventi carattere generale e astratto, sicché possa pensarsi che fuori dai casi previsti dai riferiti articoli 78, 80 e 81, al Parlamento sia preclusa la potestà di adottare sotto forma legislativa atti del genere».

Solo con specifico riguardo alla materia penale, il Giudice delle leggi ha mostrato di riconoscere la necessaria «riconoscibilità» dei precetti legislativi, ritenendo che le leggi penali debbano essere «non numerose, eccessive rispetto ai fini di tutela, chiaramente formulate, dirette alla tutela di valori almeno di rilievo costituzionale e tali da esser percepite anche in funzione di norme extra-penali, di civiltà, effettivamente vigenti nell'ambiente sociale nel quale sono destinate ad operare»⁵⁰.

Tale indirizzo ha trovato fondamento nell'assunto secondo il quale l'effettiva possibilità di conoscere la legge penale costituisce un «ulteriore requisito subiettivo minimo d'imputazione, che si ricava dall'intero sistema costituzionale ed in particolare dagli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 73, terzo comma e 25, secondo comma, Cost.»⁵¹.

Per vero, lo stesso indirizzo è stato, nel tempo, esteso anche alla disciplina della misure di prevenzione, complice il rilievo secondo il quale pur non avendo natura penale, queste ultime «incidono pesantemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati a livello costituzionale (artt. 41 e 42 Cost.) e convenzionale (art. 1 Prot. addiz. CEDU)» ovvero la loro esecuzione comporta una restrizione della libertà personale (art. 13 Cost.)⁵².

La Corte costituzionale ha, infatti, ravvisato lo «statuto costituzionale e convenzionale»⁵³ delle predette misure, in particolare e per quanto in questa sede interessa, lungo la direttrice dell'esistenza di un'idonea base legale, evidenziando che la legge che le dispone deve contenere «previsioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che devono essere considerati costituire un pericolo per la società»⁵⁴.

D'altra parte, come è stato sottolineato in dottrina, «dove viene in gioco la libertà personale degli individui nessun sistema giuridico abbastanza evoluto può permettersi il lusso d'essere generico, perché ciò equivarrebbe a consegnare un potere formidabile nelle mani del giudice penale»⁵⁵.

3. Il rilievo della inintelligibilità del dettato normativo nella giurisprudenza costituzionale più recente

Al di là degli ambiti appena richiamati, invece, la giurisprudenza costituzionale ha elaborato un orientamento giurisprudenziale che la dottrina non ha esitato a definire «altalenante»⁵⁶.

⁵⁰ Corte cost., [sent. n. 364 del 1988](#). Per vero, già con la [sent. n. 96 del 1981](#) la Corte costituzionale aveva affermato che il legislatore penale «ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intelligibilità dei termini impiegati» (punto 2 del Considerato in diritto). Sulla base di tale criterio, la pronuncia ha ritenuto costituzionalmente illegittima la disposizione incriminatrice del plagio (art. 603 del codice penale), che vietava di «sottopo[rr]e una persona al proprio potere, in modo da ridurla in totale stato di soggezione»: situazione considerata del tutto oscura nei suoi contorni, e per tale ragione «non verificabile nella sua effettuazione e nel suo risultato non essendo né individuabili né accertabili le attività che potrebbero concretamente esplicarsi per ridurre una persona in totale stato di soggezione» (punto 14 del Considerato in diritto).

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Corte cost., [sentt. n. 24 e 25 del 2019](#).

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ [Sent. n. 23 del 2019](#), con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che stabilivano l'applicazione delle misure di prevenzione alle persone che «debbono ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dedite a traffici delittuosi». Per vero, con la precedente [pronuncia n. 177 del 1980](#), la Corte costituzionale aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione che, elencando i soggetti passibili delle misure di prevenzione, includeva anche coloro che «per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere», *in parte qua*. In quella occasione, la Corte ha chiarito che «la proclività a delinquere deve, invece, essere intesa come sinonimo di pericolosità sociale, con la conseguenza che l'intera disposizione normativa, consentendo l'adozione di misure restrittive della libertà personale senza l'individuazione né dei presupposti né dei fini specifici che le giustificano, si deve dichiarare costituzionalmente illegittima».

⁵⁵ M. AINIS, *La lingua del legislatore*, in S. Traversa (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione*, Jovene, Napoli, 2005.

⁵⁶ In questo senso, L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in [federalismi.it](#), n. 12/2016, 11, il quale aggiunge che la Corte «pur mostrandosi particolarmente sensibile al tema della qualità della legislazione», la Corte costituzionale non ha mai chiarito «espressamente quali siano

Per un verso, la Corte non ha mai espressamente dichiarato la propria incompetenza a giudicare della qualità delle leggi. Anzi, riconoscendo il legame tra buon confezionamento di queste ultime e certezza del diritto⁵⁷ – intesa almeno quale «preminente interesse pubblico»⁵⁸, se non quale valore di rango costituzionale – la stessa ha lasciato intravedere margini di «giustiziabilità» delle «leggi oscure».

Allo stesso modo, però, la Corte ha disconosciuto la possibilità di procedere «ad aggiustamenti delle norme [...] per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati»⁵⁹, mostrando «il carattere quasi sempre aggiuntivo, confermativo o dimostrativo [del] richiamo a certi principi [di tecnica della legislazione]»⁶⁰ nelle proprie pronunce.

Tale osservazione ha condotto la dottrina a affermare che «i giudici costituzionali non usano mai la qualità della legislazione come un parametro autonomo per la decisione»⁶¹.

Proprio in quest'ottica, la Corte è giunta a adottare sentenze di accoglimento ove ha espresso considerazioni in ordine alla qualità della legislazione, ma in riferimento a disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime in quanto poste in violazione dei criteri di riparto delle competenze legislative statali e regionali di cui all'art. 117 Cost.⁶² o idonee a determinare una irragionevole disparità di trattamento tra i consociati⁶³.

gli elementi da tenere in considerazione per valutare l'oscurità o meno di una norma, abbandonandosi a mere enunciazioni di principio, sfuggenti nell'efficacia, ed elaborando orientamenti dai confini abbastanza incerti dai quali nulla più si ricava se non il fatto che la possibilità (peraltro davvero remota) di dichiarare incostituzionali le norme oscure extra penali derivi esclusivamente da una cattiva redazione delle stesse che non le rende idonee ad esplicitare gli effetti di cui (non) sono portatrici».

⁵⁷ Si vedano, al riguardo, *ex multis*, le [sentt. n. 384 del 1994](#), [n. 94 del 1995](#), [n. 364 del 1996](#).

⁵⁸ Il richiamo è anzitutto a Corte cost., [sent. n. 31 del 1983](#). Con la pronuncia appena richiamata la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) nelle parti concernenti le attribuzioni delle regioni, in cui, relativamente all'ambito territoriale del Trentino-Alto Adige, non statuiva che dette attribuzioni spettassero alle province di Trento e Bolzano. In quella occasione, la Corte costituzionale ha rilevato che «la chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto e riduce le occasioni di controversie, mentre formulazioni disputabili favoriscono la crescita del contenzioso». Nella stessa direzione si pone la [sent. n. 245 del 1984](#), ove è statuito che «là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è indispensabile [...] assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo». Ancora, si richiamano Corte cost., [sentt. n. 292 del 1984](#) e [n. 177 del 1988](#).

⁵⁹ Corte cost., [sent. n. 182 del 2007](#).

⁶⁰ R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, 2008, 1424. La tesi era, invero, già espressa in R. ROMBOLI, *La mancanza o l'insufficienza della motivazione come criterio di selezione dei giudici*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994, 334 ss. In senso analogo, anche G. M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, 4, 1038. L'Autore da ultimo richiamato sottolinea, invero, che «il difetto del messaggio legislativo assume generalmente un carattere accessorio rispetto alla norma parametro violata, ed il suo accertamento acquista un valore essenzialmente confermativo della violazione medesima».

⁶¹ E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit., 73.

⁶² Si richiamano le [sentt. nn. 186 e 196 del 2003](#), [n. 46 del 2004](#).

⁶³ È il caso della [sent. n. 476 del 2002](#), con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui non prevedeva che i benefici previsti dalla legge stessa dovessero spettare anche agli operatori sanitari che, in occasione del servizio e durante il medesimo, avessero riportato danni permanenti alla integrità psico-fisica conseguenti a infezione contratta a seguito di contatto con sangue e suoi derivati provenienti da soggetti affetti da epatiti. In quella occasione, la Corte ha evidenziato che «l'imperativo di razionalità della legge impone che la *ratio* degli interventi legislativi del tipo in questione sia perseguita integralmente. Se ciò non avviene, la previsione legislativa ingiustificatamente mancante determina una discriminazione vietata dall'art. 3 della Costituzione».

Al contempo, la stessa ha pronunciato sentenze di rigetto nelle quali ha dichiarato non fondate le censure mosse avverso le disposizioni impugnate, che si appuntavano proprio su vizi inerenti all'uso delle tecniche di normazione, avvertendo come la sola «questione di politica e di tecnica legislativa [sia] di competenza esclusiva del *conditor juris*»⁶⁴ ovvero come spetti «al giudice, utilizzando i comuni canoni ermeneutici, precisare le formule normative, dando a esse un contorno più netto»⁶⁵.

Negli ultimi dieci anni, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha mostrato di aprirsi alla valutazione della tecnica normativa del legislatore, anche al di là della materia penale e delle misure di sicurezza, scrutinandola in sé, cioè appuntandosi sulla maniera oscura e inintelligibile con cui si era espressa la volontà legislativa, prima ancora che sul suo contenuto.

Si fa riferimento alle decisioni con cui la Corte ha affermato che non è conforme all'art. 97 Cost. ed al principio di buon andamento della pubblica amministrazione l'adozione, per regolare l'azione amministrativa, di una disciplina normativa «foriera di incertezza», laddove quest'ultima «può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione»⁶⁶.

Nella fattispecie appena menzionata, in particolare, la Corte costituzionale ha fatto rientrare, per un verso, omissioni legislative in grado di tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione⁶⁷; e, per altro verso, il fenomeno della «riviviscenza di norme abrogate – quand'anche tale fenomeno si manifesti nell'ambito delle ipotesi tipiche e molto limitate che l'ordinamento costituzionale tollera» – se in grado di generare «conseguenze imprevedibili», non consentendo alla pubblica amministrazione di individuare il perimetro normativo entro il quale agire⁶⁸.

Sotto quest'ultimo profilo, il richiamo è alla nota decisione del Giudice costituzionale, ampiamente commentata dalla dottrina, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che aveva fatto «rivivere» per un breve periodo di tempo una regola di azione per l'amministrazione regionale⁶⁹.

Più esattamente, il legislatore regionale «dopo avere dettato una regola di azione per l'amministrazione regionale, l'ha prima abrogata; poi l'ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato; infine l'ha nuovamente abrogata». E la Corte costituzionale era stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale «proprio della fase più critica di tale manifestazione irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa, segnata dalla presunta riviviscenza del divieto».

Come si anticipava, la Corte ha accertato la violazione dell'art. 97 Cost., evidenziando come l'enunciato normativo censurato assoggettasse i procedimenti amministrativi svolti in quel periodo

⁶⁴ Corte cost., [sentt. n. 61 del 2006](#), [n. 162 del 2014](#), [n. 225 del 2016](#).

⁶⁵ Corte cost., [sent. n. 364 del 1996](#).

⁶⁶ Corte cost., [sentt. n. 364 del 2010](#) e [n. 70 del 2013](#).

⁶⁷ Sent. n. [364 del 2010](#), ove la Corte costituzionale ha affermato che «costituisce, infatti, principio fondamentale della finanza pubblica quello secondo il quale, nella ipotesi in cui l'esercizio di funzioni e servizi resi dalla pubblica amministrazione all'utenza, o comunque diretti al perseguimento di pubblici interessi collettivi, venga trasferito o delegato da una ad altra amministrazione, l'autorità che dispone il trasferimento o la delega è, pur nell'ambito della sua discrezionalità, tenuta a disciplinare gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e dunque anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse. Ciò che, in ogni caso, non può ritenersi conforme ai principi fondamentali della disciplina di tale settore, rinvenibili nella legislazione dello Stato, è la totale omissione, da parte del legislatore regionale, di ogni e qualsiasi disciplina a questo riguardo».

⁶⁸ Corte cost., [sent. n. 70 del 2013](#). Nel caso, a determinare la situazione di incertezza normativa, ancora una volta in riferimento alla disciplina dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione, non era una omissione legislativa, quanto la circostanza che il legislatore avesse dapprima dettato una regola di azione per l'amministrazione, poi l'avesse abrogata, quindi fatta rivivere, anche se solo per un periodo di tempo limitato – attraverso la tecnica del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato – e, in ultimo, nuovamente abrogata. In quella occasione, dunque, la stessa tecnica legislativa aveva consegnato un tessuto normativo frammentario e ondivago, difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione e perciò foriero di intollerabile incertezza. Pertanto, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto di censura, ritenute contrarie al principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

⁶⁹ Corte cost., [sent. n. 70 del 2013](#).

di tempo ad «una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga»⁷⁰.

La pronuncia in questione ha, dunque, «aperto una breccia» nella giurisprudenza costituzionale, affermando il principio secondo il quale, anche in materie diverse da quella penale e delle misure di sicurezza, la «qualità delle disposizioni» può essere scrutinata dal Giudice delle leggi sotto l'angolo visuale del buon andamento della pubblica amministrazione, che è compito del legislatore assicurare, trovando così modo di instaurare un dialogo con quest'ultimo sul tema.

Per vero, commentando la decisione appena richiamata, la dottrina non ha sottaciuto come alcuni passaggi motivazionali fossero idonei a ridimensionarne la portata innovativa e a far somigliare «il giudizio della Corte, più che a uno scrutinio sulla tecnica normativa utilizzata, a un giudizio di ragionevolezza»⁷¹. Ci si è riferiti, in particolare, alle precisazioni svolte dalla Corte costituzionale in ordine alla insussistenza di interessi pubblici sufficienti a sostegno della continua mutevolezza della disciplina normativa in questione.

Nella pronuncia, invero, la Corte ha sottolineato come non vi fosse «alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga» ed ancora come la frammentarietà di quello stesso quadro normativo non risultasse «giustificabile alla luce di alcun interesse, desumibile dalla legislazione regionale, ad orientare in modo non univoco l'esercizio della discrezionalità legislativa, così da accordarla a necessità imposte dallo scorrere del tempo»⁷².

Avvertendo la necessità di rilevare l'inesistenza di ragioni idonee a motivare il ricorso alla tecnica legislativa *de qua*, secondo l'impostazione dottrinale richiamata, la Corte costituzionale avrebbe mostrato di appuntarsi più che «sull'atteggiamento ondivago del legislatore in sé», sulla mancata rispondenza dello stesso a interessi costituzionali sufficienti⁷³.

Purtuttavia, nonostante i rilievi critici appena accennati, gli stessi autori hanno comunque riconosciuto come la sentenza in esame rappresentasse in realtà «il punto più avanzato del controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione»⁷⁴.

4. I nuovi spunti offerti dal Giudice costituzionale

A distanza di dieci anni, il Giudice costituzionale è tornato sul tema della qualità della normazione, aggiungendo un nuovo tassello nel mosaico della «giustiziabilità» della tecnica legislativa e dei vizi linguistici degli enunciati normativi.

Anzitutto, la Corte costituzionale ha chiarito cosa debba intendersi per «disposizione radicalmente oscura» o «foriera di intollerabile incertezza», distinguendo, in questo senso, ciò che è fisiologico nel processo di produzione normativa, da ciò che invece deve ritenersi patologico.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, cit., 7, il quale parla di parziale ridimensionamento del carattere innovativo della pronuncia in esame, richiamando alcuni passaggi argomentativi, nei quali «la Corte, anche nella terminologia utilizzata, sembra operare un giudizio sulla ragionevolezza nell'uso della discrezionalità legislativa: continuare a introdurre e revocare un divieto è irragionevole, e quindi incostituzionale, nella misura in cui ciò non sia giustificato dal perseguimento di un qualche interesse meritevole di tutela che giustifichi tale comportamento ondivago». Sullo stesso tema, M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto (Osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, cit., 12, la quale tuttavia afferma come con la decisione in questione la Corte costituzionale abbia in ultimo innovativamente «riconosciuto al principio del buon andamento della pubblica amministrazione il valore di parametro di per sé sufficiente a limitare la discrezionalità del legislatore sotto il profilo della tecnica normativa utilizzata».

⁷² Corte cost., [sent. n. 70 del 2013](#).

⁷³ D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, cit., 7.

⁷⁴ *Ibid.*

È fisiologica l'adozione di disposizioni che presentano margini più o meno ampi di incertezza circa il loro ambito di applicazione ed è riconosciuto come «compito essenziale»⁷⁵ della giurisprudenza quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione.

Analogamente, attiene alla fisiologia della produzione legislativa il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale», nonché l'utilizzo di concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche.

È patologica, invece, l'entrata in vigore di una disciplina che, nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici, rimane del tutto oscura, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta⁷⁶.

In questo senso, è patologico l'utilizzo di acronimi polivalenti nell'enunciato normativo, il cui significato non sia perimetrabile nemmeno alla luce del contesto normativo nel quale la disposizione va ad inserirsi; come anche il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi che sia in grado di consegnare un tessuto legislativo nel quale si trovano ad operare due norme irrimediabilmente contraddittorie.

Le pronunce in questione sono chiare nell'identificare l'art. 3 Cost. e, segnatamente, il canone di ragionevolezza della legge, come il parametro violato dalle disposizioni foriere di irrimediabile incertezza.

Non viene operato, come in passato, un richiamo all'art. 97 Cost. ed al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonostante gli enunciati normativi oggetto di censura riguardassero la materia edilizia ed interessassero, *lato sensu*, le modalità di espletamento dell'azione amministrativa ed i rapporti tra privati e pubblica amministrazione in quello stesso ambito⁷⁷.

⁷⁵ Corte cost., [sent. n. 110 del 2023](#).

⁷⁶ In quest'ottica, la Corte costituzionale ha richiamato la distinzione – propria delle riflessioni crisafulliane – tra disposizione e norma e tra interpretazione ed applicazione del diritto. Cfr. in questo senso, V. CRISAFULLI, *I principi costituzionali sull'interpretazione e applicazione della legge*, in *Studi in onore di Santi Romano*, Padova 1940, 665 ss., che mette in evidenza il rapporto di strumentalità dell'attività interpretativa rispetto a quella dell'applicazione del diritto, rilevando come «le norme giuridiche, infatti, vengono poste dalle leggi e dagli altri atti aventi la loro stessa efficacia sostanziale allo scopo pratico di disciplinare concretamente ed in modo effettivo i comportamenti dei *subditi legum* da esse previsti ed è perciò nella loro applicazione che realmente vivono e vigono; mentre a sua volta l'applicazione della norma, avvenga essa spontaneamente o sia invece coattivamente realizzata attraverso determinate forme di attività dichiarative o sostitutive, presuppone sempre necessariamente l'interpretazione della norma stessa». Come è noto, secondo l'Autore, le operazioni di interpretazione ed applicazione del diritto non si presentano in pratica come nettamente distinte e separate. Non soltanto, infatti, l'atto del conformare concretamente il rapporto alla norma (applicazione in senso stretto) implica necessariamente l'interpretazione della norma e non di rado quasi si compenetra e si confonde con essa, ma anche nella ricerca preliminare della norma regolatrice di un dato rapporto, il momento dell'interpretazione è di regola imprescindibile, perché è soltanto attraverso l'interpretazione che si può accertare se una determinata norma valga a disciplinare il rapporto di che trattasi».

⁷⁷ Quanto detto nel testo trova conferma, in riferimento alla [sent. n. 110 del 2023](#), in quel passaggio motivazionale in cui la Corte costituzionale chiarisce che «la disposizione in questa sede all'esame costituisce esempio paradigmatico di un enunciato normativo affetto da radicale oscurità: un enunciato che, 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 in effetti oggetto di due diverse letture da parte della stessa difesa regionale; e che, 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. 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».

È opportuno sottolineare che la decisione di non impiegare il parametro del buon andamento dell'amministrazione pubblica di cui all'art. 97 Cost. è dipesa dalla scelta compiuta in sede di predisposizione dei ricorsi che hanno promosso le questioni di legittimità costituzionale. Difatti, negli atti introduttivi dei giudizi in via principale in questione, il Governo non si è riferito che all'art. 3 Cost., parametro dal quale ha desunto «un canone di razionalità della legge rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa»⁷⁸.

Purtuttavia, il Giudice costituzionale non ha esitato nel profittare della mancata evocazione di tale parametro costituzionale per sottolineare come l'esigenza di rispetto di *standard* minimi di intelligibilità delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, si ponga al di là della materia penale e delle misure di sicurezza, non esclusivamente in relazione all'adozione di disposizioni finalizzate a regolare l'azione della pubblica amministrazione⁷⁹.

In questo senso, la Corte costituzionale sembra avere inteso affermare che i testi normativi radicalmente inintelligibili sono *sempre* un «pericolo» per l'ordinamento⁸⁰. Difatti, esiste una esigenza di certezza del diritto, intesa come *ragionevole* conoscibilità *ex ante* delle conseguenze giuridiche delle azioni dei consociati⁸¹, posta in funzione della tutela della «libertà e della sicurezza dei cittadini»⁸², la quale non può essere assicurata a fronte di un tessuto normativo irrimediabilmente ondivago.

La certezza del diritto, così, non viene più declinata come «valore soprattutto strumentale alla difesa dei diritti fondamentali»⁸³ – e in particolare della libertà personale che trova fondamento nell'art. 13 Cost. – ma la stessa è intesa secondo una accezione più ampia, a tutela delle libere scelte d'azione dei consociati.

Tutte le disposizioni «irrimediabilmente oscure» sono ritenute dalla Corte irragionevoli. A tale conclusione la Corte è giunta considerando gli effetti prodotti dall'entrata in vigore di una disposizione foriera di intollerabile incertezza, descritti nelle sentenze in commento con maggiore precisione rispetto al passato.

⁷⁸ Così, in particolare nel ricorso del 28 luglio 2022, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022, che ha condotto all'adozione della [sent. n. 110 del 2023](#).

⁷⁹ Tanto si evince chiaramente nel passaggio motivazionale in cui la Corte sottolinea come «sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere, su quelle basi, le proprie libere scelte d'azione». Corte cost., [sent. n. 110 del 2023](#).

⁸⁰ È chiaro il richiamo a E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit., 73, il quale afferma che «le norme «vaghe», le leggi mal scritte e i testi normativi inintelligibili divengono un «pericolo» per l'ordinamento quando sono suscettibili di produrre una limitazione dei diritti dei cittadini», descrivendo un indirizzo del Giudice costituzionale che sembra adesso essere esteso a tutte le leggi radicalmente oscure.

⁸¹ Tra gli autori che descrivono la certezza del diritto in termini di conoscibilità *ex ante* delle conseguenze giuridiche delle azioni umani, cfr. A. BARATTA, *Responsabilità civile e certezza del diritto*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1965, 28-54; S. BASTIANON, *La tutela del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2012; N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?* in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1964, 146-152; M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, Milano, 1979; E. DICIOTTI, *Vaghezza del diritto e controversie giuridiche sul significato*, in *Analisi e diritto*, 1992, p. 96-138; M.S. GIANNINI, *Certezza pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, 1960, 769-792; M. GIGANTE, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento: tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2008; L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 1998; C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 1999.

⁸² Detta esigenza sembra connettersi alla «sicurezza dei traffici, a propria volta preminente interesse dello Stato di diritto», di cui ha parlato la Corte costituzionale, da ultimo nella [sent. n. 133 del 2019](#).

⁸³ A SIMONCINI, *Corte e concezione della forma di governo*, in AA. VV., *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino, 2005, 250.

Se, come si è già detto, sul piano sociale, una disposizione radicalmente oscura rende impossibile ai consociati di determinarsi nelle proprie scelte d'azione *consapevolmente*, cioè tenendo in considerazione le conseguenze giuridiche riconnesse dall'ordinamento alle azioni poste in essere, è interessante sottolineare ciò che la Corte costituzionale ha affermato in relazione al piano ordinamentale. Sul piano ordinamentale, infatti, a detta della Corte, una disposizione radicalmente oscura vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, determinando una violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri, ma soprattutto creando «inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge»⁸⁴.

Proprio in questo senso, sul piano della legittimità costituzionale, la stessa disposizione foriera di intollerabile incertezza viola l'art. 3 Cost., giacché si pone in contrasto con quel principio di parità di trattamento tra i consociati che costituisce il cuore della garanzia consacrata in tale disposizione costituzionale.

È così, allora, (cioè esaminando le conseguenze che derivano dall'adozione di una disposizione che non rispetta *standard* minimi di intellegibilità e conseguentemente di prevedibilità nella sua applicazione) che la Corte ha riconosciuto nel sindacato di ragionevolezza delle scelte legislative la sede nella quale valutare la tecnica normativa del legislatore e, segnatamente, se questa con segni un tessuto normativo irrimediabilmente oscuro⁸⁵.

D'altra parte, come si è rilevato, il giudizio di ragionevolezza «sospinge il giudice ad una valutazione prudenziale, in cui l'indagine tiene conto delle conseguenze e degli effetti delle leggi: è lì, immersi nell'esperienza giuridica, che si può valutare l'adeguatezza del mezzo al fine, l'irragionevolezza intrinseca, gli esiti paradossali che possono prodursi da una regola apparentemente logica, al variare dei dati del contesto e dell'imprevedibile fantasia dei casi della vita, o più semplicemente al trasformarsi dell'ordinamento normativo»⁸⁶.

Si conferma, quindi, l'idea che «la certezza del diritto rappresenti un valore che si pone quale presupposto dello stesso fenomeno giuridico, la cui evidente, grave insussistenza, quando non comporta la compressione anche di uno specifico parametro di costituzionalità, rende comunque la norma irragionevole»⁸⁷. Ma allo stesso modo è corroborata la tesi di chi vede nel giudizio di ragionevolezza il «limite ultimo e generale della discrezionalità del legislatore e nel contempo

⁸⁴ Corte cost., [sent. n. 110 del 2023](#). Sembra richiamarsi, in questo senso, la nozione di *isonomia*. Ad avviso di G. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, Einaudi, Torino, 2005, «isonomia e democrazia sono due facce della stessa medaglia». Si richiamano, altresì, le conclusioni di L. DI MAJO, [Una legge "radicalmente oscura" è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023](#), in questa *Rivista*, [2023/II](#), 715 ss.; e di S. SCAGLIARINI, [La Corte e la tecnica legislativa](#), *ivi*, [2023/III](#), 832 ss.

⁸⁵ Sull'idea che il giudizio di ragionevolezza possa soccorrere l'impossibilità di reperire nel Testo costituzionale un riferimento espresso al buon confezionamento della legge, v. A. CERRI, *Tecnica legislativa e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA. VV., *L'educazione giuridica. Modelli di legislatore e scienza della legislazione. La discussione contemporanea*, Napoli, ESI, 1987, vol. V, t. III, 249 ss.; G. U. RESCIGNO, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, in *Giur. cost.*, 1992, 2418; A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in V. Coccozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. II, 658 ss.; F. DAL CANTO, *Formazione e valutazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione*, cit.

⁸⁶ M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Cortecostituzionale.it*, 15. La decisione di impiegare il parametro di cui all'art. 3 Cost. nelle decisioni richiamate ha formato oggetto di critiche in dottrina. Alcuni autori hanno, invero, sottolineato come lo scrutinio di ragionevolezza, in quanto «categoria sfuggente e multiforme» dovrebbe formare oggetto di un ricorso solo in via sussidiaria da parte della Corte costituzionale, quando cioè non sia possibile il richiamo ad altri, meno «impalpabili», criteri di giudizio. La tesi proposta ed in questa sede richiamata evoca l'esistenza di un parametro più adeguato al quale legare la tecnica normativa, rinvenuto proprio nella certezza del diritto, che nella ricostruzione de qua è intesa alla stregua di un principio costituzionale autonomo, in quanto elemento che gioca in funzione costitutiva dell'ordinamento, secondo la convinzione che «il diritto o è certo o non è neppure diritto». In questo senso, M. MILANESI, [L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure». Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 110/2023](#), in questa *Rivista*, [2023/II](#), 730 ss. che richiama N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?* in *Riv. int. fil dir.*, 1951, 150.

⁸⁷ F. DAL CANTO, *Formazione e valutazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione*, cit.

metro minimo di riesame delle sue scelte», il «principio di chiusura di ogni manifestazione della funzione legislativa»⁸⁸.

5. *Il drafting normativo nell'ambito del ricorso in via diretta alla Corte costituzionale*

Se così è, è evidente la novità delle sentenze in esame, che individuano la «dimensione alta»⁸⁹ della qualità della legislazione, cioè il parametro in grado di assolvere «nel contempo alla duplice funzione di orientamento assiologico e di giustiziabilità in concreto della medesima produzione»⁹⁰.

Le decisioni in parola segnano, dunque, come si è detto, un'evoluzione del «cammino interpretativo» della Corte, ma non nel solco della discontinuità rispetto all'orientamento anzidetto⁹¹.

Difatti, non pare che la Corte abbia inteso rinunciare all'impostazione metodologica con la quale ha giudicato della qualità delle leggi in passato, che muove dalle premesse già richiamate, connesse all'accoglimento di un modello esclusivamente formale di procedimento legislativo e di legge e al *self restraint* su questioni nelle quali è prevalente la discrezionalità politica.

In questo senso, nemmeno nelle pronunce in esame, la stessa riconosce a qualunque vizio linguistico degli enunciati normativi autonoma rilevanza costituzionale, limitandosi a sottolineare come, nei casi più gravi di assoluta inintelligibilità del dettato normativo, tale difetto ridondi nella violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost.

Non vengono individuati limiti positivi dell'azione legislativa – ovvero modalità di «confezionamento» delle leggi, che assicurano chiarezza e intellegibilità del dettato normativo, a garanzia della certezza del diritto – ma, come si è rilevato, è fissato un limite negativo alla discrezionalità del legislatore che non può estrinsecarsi in una scelta normativa irrimediabilmente ondivaga.

Proprio in questo senso, la Corte ammette che ogni enunciato normativo possa presentare margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione e che la portata semantica

⁸⁸ F. CASAVOLA, *La giustizia costituzionale nel 1994*, 17. D'altra parte, la Corte costituzionale ammette che la funzione legislativa possa estrinsecarsi in disposizioni che presentano gradi diversi di chiarezza e precisione, idonei a dilatare o restringere i margini riservati all'interpretazione giudiziale, che talvolta riesce pure a far «dire alle leggi cose che in queste non si trovano» (N. BOBBIO, *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in U. Scarpelli (a cura di), *Diritto e analisi del linguaggio*, Edizioni di Comunità, Milano, 1976, 307). La discrezionalità del legislatore trova però limite nel principio di ragionevolezza che impone che non vengano adottate disposizioni foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, in quanto in grado di ingenerare le conseguenze pregiudizievoli anzidette.

⁸⁹ P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, cit., 184 ss.

⁹⁰ *Ibid.* Non possono che richiamarsi, in questo stesso senso, le parole di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1977, 157-158, il quale – dopo avere messo in luce che la dimensione della «non arbitrarietà della legge» si snoda in tre caratteri essenziali della legge medesima individuati nella razionalità (che si risolve nel criterio di non contraddizione), ragionevolezza (che si risolve nell'esigenza di giustificatezza delle parti dell'ordinamento relativamente a qualche valore) e giustizia (carattere di ragionevolezza assoluta) – afferma che «tutti e tre i significati di non arbitrarietà delle leggi, confluiscono in una direzione che necessiterebbe di adeguato approfondimento: la configurazione di una nozione sostanziale di legge, adeguata all'epoca storica presente. La non arbitrarietà come coerenza tra le parti e l'ordinamento e come ragionevolezza dice che le differenziazioni sono possibili, anzi talora necessarie, ma devono essere ancorate a caratteri oggettivi della fattispecie regolata. La non arbitrarietà come ragionevolezza e come giustizia subordina il diritto legislativo alle esigenze pratiche in vista delle quali è prodotto. Questi sembrano i caratteri del diritto nello Stato orientato a esigenze di giustizia sostanziale: tramontate altre classiche configurazioni sostanzialistiche della legge, non più adeguate al contesto storico presente, vi è nei caratteri anzidetti la possibilità di elaborare una nozione concreta (e non giusnaturalistica) dalla «natura delle cose», concetto che alla fine sottostà a tutte le valutazioni della non arbitrarietà o giustificatezza delle leggi. Affiora così una dimensione del diritto che si poteva ritenere perduta come realtà distinta dalla legge: il diritto come regola materiale che esprime il «valore» del caso alla stregua di una certa visione, profonda, comune, non formale e vissuta, piuttosto che dichiarata, delle strutture regolative della società secondo una concezione prima che di filosofia del diritto, di filosofia sociale, mai totalmente sconfitta neppure sul continente europeo».

⁹¹ *Contra*, M. MILANESI, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure»*, cit., 730 ss.

delle disposizioni debba essere perimetrata dalla giurisprudenza attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa. Ciò che è escluso, invece, come si è detto, è che il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione, nonostante ogni sforzo interpretativo, possa rimanere del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. È, infatti, in quel momento che la disposizione crea inevitabilmente le condizioni per una sua applicazione diseguale, contrastando, pertanto, con il principio di ragionevolezza.

Si ritiene, quindi, che la Corte non abbia smentito l'idea di non potere procedere «ad aggiustamenti delle norme [...] per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo»⁹². Nei giudizi in esame, infatti, la stessa ha agito non a protezione di un astratto principio di razionalità dell'ordinamento, quanto a tutela del cuore della garanzia consacrata dall'art. 3 Cost.⁹³, il principio di parità di trattamento, che rimane irrimediabilmente frustrato, per le ragioni anzidette, dall'adozione di una disposizione radicalmente oscura.

In questo senso, sembra che la Corte costituzionale continui a guardare sempre più «alla sostanza più che alla forma», provando a scrutinare della qualità della normazione nell'ambito di «un fine dosaggio tra politica e giurisdizione»⁹⁴.

Merita di essere sottolineato come le pronunce in esame confermino la tesi circa l'idoneità del giudizio in via principale a porsi come migliore strumento per attivare il sindacato della Corte sulle «leggi oscure». Non pare un caso, d'altra parte, che entrambe originino proprio da giudizi in via principale⁹⁵.

L'indirizzo in parola – che vede, appunto, nel ricorso in via diretta alla Corte costituzionale la sede più «confacente» per promuovere un giudizio sulle disposizioni foriere di intollerabile incertezza – è stato elaborato sul rilievo che «l'obbligo per il giudice *a quo* di esperire il tentativo di interpretare una legge oscura in maniera conforme alla Costituzione fa sì che spesso alla cattiva redazione delle leggi ponga rimedio il giudice ordinario in via interpretativa anziché il giudice costituzionale con una pronuncia caducatoria»⁹⁶.

Si vuole in questa sede aggiungere che l'art. 101 Cost., assoggettando il giudice alla legge e non ponendo alcun limite contenutistico a quest'ultima⁹⁷, richiama invece la correlazione tra il concetto specifico di legge, accolto negli artt. 71 e seguenti della Costituzione, e quello, già menzionato, di funzione legislativa, di cui all'art. 70 Cost.⁹⁸. In questo senso, il giudice è soggetto anche alla

⁹² *Contra ibid.* L'Autore afferma che «senza disconoscere l'importante traguardo raggiunto con la pronuncia in esame, deve darsi conto di un essenziale nodo problematico: quello del parametro. Come visto, la pronuncia di che trattasi muove dall'art. 3 e dal connesso principio di ragionevolezza. Questa scelta, peraltro, pare contrastare con una posizione assunta in passato dalla Consulta, la quale ritenne di non poter ricondurre le mancanze della tecnica legislativa alla irragionevolezza, in quanto: [n]on è compito di questa Corte procedere ad aggiustamenti delle norme [...] per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati. Siccome la ragionevolezza assurge oggi a regola aurea del *drafting* normativo, siamo di fronte ad un *overruling*».

⁹³ Diverso è il discorso in riferimento alla [sent. n. 182 del 2007](#) – ove la Corte costituzionale ha posto le argomentazioni richiamate nel testo. In quella occasione, invero, il giudice *a quo* lamentava l'asimmetria del trattamento processuale riservato a due reati, chiedendo che fosse dichiarata irragionevole, senza individuare quali principi costituzionalmente protetti sarebbero stati lesi per effetto della stessa. In risposta alle osservazioni appena accennate, il Giudice delle leggi ha evidenziato che «un eventuale intervento additivo, come quello invocato dal giudice rimettente, avrebbe l'effetto di eliminare un'asimmetria, ma, nello stesso tempo, ne introdurrebbe un'altra».

⁹⁴ E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit., 73.

⁹⁵ Come per altro era già accaduto anche in relazione alla menzionata [sent. n. 70 del 2013](#).

⁹⁶ D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, cit., 7 ss.

⁹⁷ La stessa affermazione è svolta da G. AMOROSO, *Leggi di interpretazione autentica e controllo di costituzionalità*, Roma, 2018, 13.

⁹⁸ A. M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 272 ss.

«legge oscura», sicché nemmeno a fronte di un quadro normativo irrimediabilmente frammentario, lo stesso è abilitato a pronunciare un *non liquet*⁹⁹.

Dunque, il giudice non può denegare giustizia nemmeno se la regola che risolve il caso rimesso alla sua cognizione sia da ricavare da una disposizione affetta da radicale anfibologia. Anzi, in tale occasione il potere giudiziario è – mutuando le parole della Corte costituzionale – solo apparentemente vincolato dal legislatore, sicché ad esso spetta, in una certa misura, la «creazione della regola e non già la sua mera applicazione»¹⁰⁰.

Si può, quindi, ipotizzare che, chiamato ad interpretare ad una disposizione irrimediabilmente oscura, il giudice possa risultare attratto dai margini ampi di «creatività» riconosciutigli dal legislatore. E, se così è, il giudizio in via incidentale non può considerarsi la via preferibile per attivare un controllo di legittimità costituzionale sul «confezionamento» delle leggi.

Viceversa, nel giudizio in via principale, ove manca un dialogo fra la Corte e i giudici ordinari, la prima «dispone certamente un numero maggiore di occasioni per pronunciarsi sulla chiarezza del dettato legislativo e sulle sue ricadute su altri beni di rango costituzionale»¹⁰¹, come nel caso il principio di parità di trattamento, posto dall'art. 3 Cost.

Proprio in questo senso, nell'ambito del contenzioso tra Stato e Regioni in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale può svilupparsi il sindacato della Corte sulla «qualità» delle disposizioni, in special modo, – come nei giudizi in esame – di quelle regionali. Difatti, non pare affatto casuale che le pronunce in commento abbiano entrambe riguardato enunciati normativi di livello regionale.

A livello statale, invero, sono stati elaborati numerosi strumenti finalizzati a garantire la qualità della legislazione. Non ci si riferisce esclusivamente alle analisi a supporto dell'attività normativa del Governo che si inseriscono nel noto ciclo di valutazione della regolazione, come l'AIR, l'ATN e la VIR, la cui finalità è quella di promuovere la qualità delle regole sia in fase di progettazione degli interventi normativi, sia nel corso della loro attuazione e revisione. Il richiamo è, infatti, anche ai rimedi introdotti in sede endoparlamentare, per ottenere il rispetto di alcuni *standards* di buona legislazione.

Si pensi all'istituzione del Comitato per la legislazione – dapprima alla Camera, quindi anche al Senato, con la riforma del relativo regolamento del 27 luglio 2022 – chiamato, come noto, ad esprimere pareri sulla semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione dei testi, ma anche sulla loro efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente; come anche all'elaborazione di regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica degli enunciati legislativi.

Vero è che si potrebbe obiettare che permangono gravi problemi che nascono dal «cattivo uso» di tale «strumentario»¹⁰².

È vero che sono note le criticità che accompagnano il ricorso, ancora non sistemico, al ciclo della regolazione. Allo stesso modo, è innegabile che la sostanziale facoltatività del recepimento dei pareri del Comitato per la legislazione – cui, secondo i regolamenti di entrambe le Camere, le Commissioni possono non adeguarsi – abbia «depotenziato» questi ultimi nel circuito della decisione politico-parlamentare¹⁰³.

⁹⁹ Tale conclusione trova conferma nell'art. 4 del *Code Napoleon*, che ha disposto espressamente il divieto per il giudice di denegare giustizia, statuendo appunto che «*le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice*».

¹⁰⁰ Cfr. in tal senso, F. FRANCIOSI, M.A. SANDULLI, *La sentenza amministrativa ingiusta e i suoi rimedi. Premessa*, in ID., *La sentenza amministrativa ingiusta e i suoi rimedi*, Napoli, 2018, 8.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Ragioni connesse anche alla qualità della legislazione, d'altro canto, come si proverà a dire più avanti, hanno condotto ad una espansione del ruolo della giurisprudenza. Sul tema, cfr. in particolare N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano, 1999, 1 ss.; F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza, Roma-Bari 1999, 1 ss.

¹⁰³ Sul rilievo della «giurisprudenza» del Comitato per la legislazione, N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti-legge davanti alla Camera dei Deputati: la prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, 2001; S. DI FILIPPO, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in G. Recchia, R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002; A. RAFFAELLI, *I pareri del Comitato per la legislazione sui*

Analogamente, non può disconoscersi che la previsione degli strumenti in questione non ha impedito le note «torsioni» dei processi di produzione normativa (quali la «normalizzazione» di un certo uso della decretazione d'urgenza, i connotati più recenti della delega legislativa, la «monocameralizzazione» del procedimento legislativo e la capacità trasformativa delle Camere nell'*iter* di conversione in legge dei decreti-legge, oltre che in sede di approvazione della legge di bilancio), che hanno acuito quel fenomeno di «precarizzazione» della legge di cui ha parlato la dottrina¹⁰⁴.

Purtuttavia, è indubbio che lo scenario cui si è appena fatto cenno, nonostante i limiti evidenziati, contribuisca comunque a diffondere «la cultura del buon legiferare (la cui mancanza rappresenta una delle principali cause della cattiva qualità della legislazione in Italia)»¹⁰⁵

A livello regionale, invece, «la buona qualità della regolamentazione non sempre è stata al centro dell'attenzione delle regioni. E, forse, non è nemmeno immaginabile che le regioni possano utilizzare efficacemente tutti gli strumenti di buona qualità della regolamentazione messi a disposizione dall'ordinamento»¹⁰⁶.

Come ha sottolineato chi ha provato ad individuare quali regole si sono date le Regioni per garantire la buona qualità delle leggi regionali – pur dovendosi mettere in rilievo come in taluni ordinamenti regionali gli Statuti di autonomia menzionino obiettivi di semplificazione e di chiarezza normativa – i legislatori regionali sembrano privilegiare strumenti di analisi e verifica successiva, ricorrendo in particolare alle note «clausole valutative». Si tratta, come noto, tipicamente, di articoli di leggi regionali che attribuiscono ai soggetti incaricati della attuazione di queste ultime un mandato esplicito a raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità di attuazione degli interventi e valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e per l'intera collettività regionale. Gli stessi, tuttavia, fin troppo spesso non sono seguiti dalle necessarie relazioni di ritorno¹⁰⁷.

decreti-legge, in E. Rossi (a cura di), *Il Parlamento "consulente": dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002; L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. Simoncini (a cura di) *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006; L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007: la qualità della regolazione*, Torino, 2009; L. LORELLO, *La giurisprudenza del Comitato per la legislazione in materia di delegificazione e di potere regolamentare del Governo: il rilievo "esterno" delle sue determinazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2011; S. SPADA, *La qualità della normazione secondo la "giurisprudenza" del Comitato per la legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2010; T. DE PASQUALE, *La giurisprudenza consultiva del Comitato per la legislazione sulla delegificazione: tra modello generale e prassi*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2011; A.A. GENNA, *Il Comitato per la legislazione e le anomalie nel sistema delle fonti del diritto: un tentativo di ricostruzione sui decreti governativi e ministeriali "di natura non regolamentare"*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2011.

¹⁰⁴ Come ha efficacemente riassunto N. RANGONE, *Semplificazione amministrativa*, in *Treccani.it*, 2014, «il disordine nel sistema delle fonti finisce per vanificare la stessa funzionalità degli strumenti predisposti per arginare la complicazione, come le disposizioni in tema di chiarezza dei testi normativi, i codici di settore da adottare nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 20 della l. n. 59/1997 modificata dalla l. n. 229/2003 (art. 14, l. n. 246/2005), le raccolte settoriali di norme regolamentari (art. 20, comma 3 bis, l. n. 59/1997, come modificata dalla l. n. 229/2003), l'analisi tecnico normativa-ATN (d.p.c.m. 10.9.2008), l'analisi di impatto della regolazione-AIR (che consente di indicare l'opzione di regolazione che al contempo risolve un'esigenza di regolazione e sia meno invasiva possibile per i regolatori e la collettività, introdotta a regime dalla l. n. 246/2005 e disciplinata dal d.p.c.m. 11.9.2008, n. 170), la misurazione dei costi informativi (che quantifica i costi di adempimento a obblighi informativi al fine di semplificarli o eliminarli dalla regolazione esistente o in corso di adozione)».

¹⁰⁵ E. ALBANESI, *Qualità della legislazione pretermessa nella legge ed o.d.g. al governo nella XV legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2008, che, tuttavia, richiamando anche M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. Raveraira (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Catanzaro, 2007, 179 ss., rileva in ultimo che «i risultati complessivi in termini di qualità della legislazione non possono dirsi comunque ancora appaganti: è tuttavia nelle dinamiche della forma di governo che occorre ricercarne le cause».

¹⁰⁶ G. PERNICIARO, S. ANNARATONE, *La better regulation a livello regionale e locale*, in G. Mazzantini, L. Tafani (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2019*, Editoriale scientifica, Napoli, 229 ss.

¹⁰⁷ *Ibid.*

Al contempo, alcune Regioni hanno optato per l'introduzione di leggi periodiche, in vario modo denominate, prodromiche al monitoraggio dell'ordinamento regionale, che tuttavia solo in pochi ordinamenti (come la Toscana, le Marche e la Lombardia) sono approvate nel rispetto della cadenza prevista¹⁰⁸.

La sensazione è, quindi, che, nonostante talune esperienze positive registratesi a livello regionale¹⁰⁹, il «livello qualitativo attuale della normazione specialmente a livello regionale» sia «insufficiente o comunque insoddisfacente»¹¹⁰.

È allora, forse, alla luce delle considerazioni che precedono che la Corte costituzionale ha avuto l'occasione di esprimere un nuovo contributo sulla qualità della legislazione, scrutinando in particolare il «confezionamento» delle disposizioni regionali.

6. *Il riconoscimento del diritto alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni*

Sono chiare, a questo punto, le ragioni per le quali si ritiene che le sentenze richiamate segnino «un notevole avanzamento nella giustiziabilità del *drafting* legislativo»¹¹¹. Purtuttavia, deve aggiungersi ancora che le stesse sembrano provare a rispondere ad un interrogativo che da tempo impegna dottrina e giurisprudenza, relativo alla misura entro la quale la certezza del diritto può rappresentare un valore perseguibile nello Stato costituzionale contemporaneo.

Difatti, nelle argomentazioni esposte a sostegno delle decisioni in parola, la Corte sembra, per un verso, accogliere l'idea di una «incertezza (fisiologica) del diritto» e, per altro verso, avvertire la necessità di fissare la «soglia» oltre la quale la stessa incertezza normativa non può «salire, per non compromettere l'intero sistema»¹¹².

In quest'ottica, la Corte pare riconoscere l'esistenza di un diritto che potrebbe essere definito alla «non radicale inintelligibilità delle disposizioni», in funzione della eguaglianza e della parità di trattamento dei consociati, nella prospettiva di porre questi ultimi al riparo da arbitrii e discriminazioni.

Sul punto occorre forse soffermarsi. È noto che le vicende della normazione possano essere analizzate in rapporto alla forma di governo. In questo senso ci si può interrogare su come le dinamiche proprie della forma di governo influenzino la qualità della legislazione e, viceversa, se ed eventualmente in che misura le buone tecniche redazionali e i buoni studi di impatto possano razionalizzare o comunque generare dei condizionamenti sulla politica¹¹³.

In rapporto alla forma di stato, invece, si può verificare in che modo il «buon confezionamento» delle leggi possa contribuire ad assicurare il valore della certezza del diritto e in che misura

¹⁰⁸ Si pensi alla Toscana, che ha introdotto la «legge regionale di manutenzione», approvandone dieci dal 2007; alla Liguria che ha introdotto la «legge regionale di semplificazione», approvandone 5 dal 1999, l'ultima delle quali del 2019 (la legge n. 24 del 2019); alle Marche, ove la legge 16 febbraio 2015, n. 3 ha istituito la legge regionale di semplificazione ed ove in attuazione di tale previsione, sono state approvate due leggi regionali di semplificazione (le leggi regionali n. 15 del 2017 e n. 8 del 2019); alla Lombardia, ove la legge annuale di semplificazione annuale è stata introdotta dalla legge regionale 8 luglio 2014, n. 19, quale provvedimento finalizzato a dare attuazione all'Agenda Lombardia Semplice, e in cui dal 2015 ad oggi, il Consiglio regionale ha approvato otto leggi di semplificazione con una regolare cadenza annuale, eccettuato il 2019; e al Piemonte che, dal 2017, ha approvato quattro leggi di annuali di riordino.

¹⁰⁹ Si ricorda, ad esempio, l'adozione del documento «Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi», ripubblicato con aggiornamenti nel 2002 e, quindi, nuovamente nel 2007. Si tratta del c.d. Manuale Rescigno adottato appunto a livello regionale.

¹¹⁰ P. MILAZZO, *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei consigli regionali*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2007, 18 ss.

¹¹¹ P.C.(OSTANZO), *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023)*, cit., 461 ss.

¹¹² È chiaro il richiamo a G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, cit., 75-76.

¹¹³ Cfr. in questo senso Il Forum - *La tecnica della legislazione*, con interventi di R. GUASTINI, G.U. RESCIGNO, F. PATRONI GRIFFI, R. PAGANO, G. RIZZONI, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, 231 ss.,

quest'ultima possa essere realizzata nello Stato costituzionale. Difatti, si sostiene che ormai l'assoluta, «illuministica», certezza della legge sempre più si dimostra assai vicina al mito¹¹⁴.

La possibilità per i consociati di prevedere in maniera esatta le conseguenze che l'ordinamento farà discendere dalle loro azioni è ostacolata da molteplici fattori, a partire dalla «complessificazione» del sistema delle norme¹¹⁵.

Tale fenomeno è dovuto non solo alla (patologica) diffusione delle *worst practice* di produzione normativa cui poc'anzi si è fatto cenno, che generano un patologico affastellamento di atti normativi scarsamente meditati e quindi poco chiari e difficilmente intellegibili, i quali si stratificano dando vita ad una vera e propria «giungla legislativa». Lo stesso è, infatti, legato anche alla (fisiologica) proliferazione dei centri di produzione normativa connessa alla apertura internazionalistica dell'ordinamento, oltre che al riconoscimento del pluralismo istituzionale, territoriale e sociale, fattori che aumentano «la complessità delle operazioni di individuazione del diritto, e porta costi in termini di certezza»¹¹⁶. In questo senso, esso è connaturale ad una «società pulviscolare, che non si riconosce in una comune tavola di valori e si scompone nella varietà dei gruppi e delle categorie economiche»¹¹⁷ e conseguenza della «mutevolezza degli assetti economico-sociali da cui è contraddistinta la modernità»¹¹⁸.

Si è parlato di «diritto mobile» proprio per indicare come il diritto non possa più essere pensato come un sistema statico «in un mondo investito da un ritmo di cambiamento sempre più veloce», né come un «sistema costruito *more geometrico*»¹¹⁹.

Purtuttavia, a fronte di un ordinamento non più statico – di quella che è stata definita «disintegrazione del sistema normativo»¹²⁰ – è venuto ad accrescersi il ruolo della giurisprudenza. Invero, in questo «labirinto»¹²¹ di norme, è aumentata «quasi a dismisura la discrezionalità e creatività del giudice»¹²², le cui valutazioni sempre più spesso «sembrano prive di briglie, libere di svolgersi secondo convinzioni personali, piuttosto che nell'ambito di criteri fissati dal legislatore»¹²³.

Per descrivere questo stato di cose, si è parlato, riassuntivamente, di «età della giurisdizione»¹²⁴. D'atra parte, nell'architettura dello Stato costituzionale, ai giudici spetta, in ultima istanza, il

¹¹⁴ Corte cost. [sent. n. 364 del 1988](#), in cui la Corte costituzionale ha asserito che anche la più certa delle leggi ha bisogno di «letture» ed interpretazioni sistematiche che (dato il rapidissimo succedersi di «entrate in vigore» di nuove leggi e di abrogazioni, espresse o tacite, di antiche disposizioni) rinviano, attraverso la mediazione dei c.d. destinatari della legge, ad ulteriori «secondo» mediazioni[...]: quelle ad es. di tecnici, quanto più possibile qualificati, di organi dello Stato (soprattutto di quelli istituzionalmente destinati ad applicare le sanzioni per le violazioni delle norme, ecc.). *Contra* M. IMMORDINO, *Semplificazione normativa e certezza del diritto*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Atti del Convegno su Codificazione, semplificazione e qualità delle regole* (Roma, 17-18 marzo 2005), Milano, 2005, 255., che evidenzia come «il diritto come regola di comportamento nasce per dare certezze» e «il diritto incerto come diceva Bobbio e prima ancora Lopez de Oñate non è neppure diritto ... Infatti i cittadini chiedono non regole ma richiedono regole certe che siano tali da garantire loro la prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei loro comportamenti e di conoscere quindi in anticipo cosa dal diritto sono autorizzati a fare e cosa in base al diritto sono liberi di fare così da poter programmare le azioni future».

¹¹⁵ Si richiama, ancora una volta, la tesi secondo la quale non è possibile parlare di «sistema delle fonti», di F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?* cit., 7.

¹¹⁶ G. PINO, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, 538.

¹¹⁷ N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, 1979, 38, 95-96.

¹¹⁸ G. CANZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015*, al [sito](#) della Corte di cassazione, 22.

¹¹⁹ G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, cit., 75.

¹²⁰ N. LIPARI, *I civilisti e la certezza del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, IV, 2015, 1163.

¹²¹ V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, Dike giuridica, 2012 19.

¹²² A. DI PORTO, *Calcolo giuridico secondo la legge nell'età della giurisdizione. Il ritorno del testo normativo*, cit., 124.

¹²³ R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine, una prospettiva «quantistica»*, Franco Angeli, Milano, 2014, 7.

¹²⁴ In questo senso, A. DI PORTO, *Calcolo giuridico secondo la legge nell'età della giurisdizione. Il ritorno del testo normativo*, cit., 119 ss; C. PISANI, *Le tecniche di tutela nell'età della giurisdizione*, in *Atti giornate di studio AIDLASS, Tecniche di tutela nel diritto del lavoro*, La Tribuna, 2023.

compito di gestire la «frantumazione stellare del sistema delle fonti»¹²⁵, armonizzando il tessuto normativo, sì da ricavare la regola che decide il caso concreto. Ed è nello svolgimento di tale attività che la giurisprudenza è sembrata talvolta allontanarsi dal dato normativo positivo, per sopperire a lacune o evidenti contraddizioni dello stesso, ma anche con l'obiettivo di «offrire una soluzione equa, giusta [...] o, in altri termini, ragionevole, e cioè asseritamente conforme ai principi e/o ai valori fondamentali dell'ordinamento»¹²⁶.

In questo senso, ha giocato un ruolo rilevante l'obbligo di «interpretazione conforme a Costituzione» che «grava» in capo ai giudici. Come ben noto, infatti, nell'interpretare la legge, questi devono ricercare «un significato che si accordi con il significato desumibile da (o proponibile per) gli enunciati costituzionali»¹²⁷. Ma le disposizioni costituzionali sono spesso «ricche di termini vaghi e indeterminati, valutativi, che rimandano a concetti etico-politici (libertà, eguaglianza, dignità, democrazia, ...)»¹²⁸, essendo qualificate, proprio per tale ragione, come principi.

È, allora, anche l'opera di concretizzazione dei principi costituzionali cui i giudici sono stati (e sono ancora) chiamati che ha condotto ad una evoluzione del rapporto tra formanti di matrice legislativa e formanti di matrice giurisprudenziale nel senso della valorizzazione di questi ultimi, consentendo di discorrere di giurisprudenza «normativa» – oggi anche di «giurisprudenza creativa»¹²⁹ – in contrasto, per quanto in questa sede interessa, con l'esigenza di pronosticabilità degli esiti dei processi e di applicazione uniforme delle regole giuridiche¹³⁰.

Peraltro, lo svolgimento dell'attività suddetta «può assumere le sembianze del dialogo o della cooperazione. Ma talvolta può assumere le sembianze del conflitto o della concorrenza: una concorrenza tra diversi organi dell'applicazione sulla migliore interpretazione della costituzione, e della legge alla luce della costituzione (le c.d. guerre tra corti)»¹³¹.

In questa prospettiva, lo stesso assoggettamento dei giudici unicamente alla legge si è posto come ragione atta a rendere ulteriormente controverso il valore della certezza del diritto, acconsentendo a che il giudice di merito possa disattendere finanche un orientamento reso in sede di nomofilachia dalla Corte di Cassazione – non essendo quest'ultimo assimilabile allo *ius superveniens* – facendo applicazione dell'indirizzo giurisprudenziale che ritiene più idoneo a definire in modo corretto la controversia¹³².

¹²⁵ V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, cit., 19.

¹²⁶ F. DI CIOMMO, *Può la giustizia essere ingiusta? Dalla giurisprudenza normativa alla giustizia del caso concreto, tra (in)certezza del diritto, imprevedibilità delle soluzioni, liquidità dei rapporti giuridici e dubbi di costituzionalità*, in F. Di Ciommo, S. Troiano (a cura di), *Il diritto liquido: giurisprudenza e autorità indipendenti nel (c'era una volta?) sistema delle fonti. Studi in onore di Roberto Pardolesi*, Roma, 2018, 127 ss.

¹²⁷ F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, n. 8/2019, 69, il quale afferma «ciò, perché la superiorità o condizionalità della Costituzione rispetto alla legislazione, lungi dal risolversi nella mera relazione – che può essere negativa – di validità-invalidità, implica anche – in positivo – la interpretazione sistematica della seconda alla luce della prima, poiché le disposizioni normative prodotte dalle fonti diventano norme solo a seguito della interpretazione degli (attribuzione di significato agli) enunciati linguistici prodotti dal legislatore. E allora, se non c'è ancora la norma, non si può discutere di validità-invalidità».

¹²⁸ G. PINO, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2018, 2, 517.

¹²⁹ F. DI CIOMMO, *Può la giustizia essere ingiusta?* cit., 127 ss.

¹³⁰ Occorre precisare che è ben noto che gli stessi «termini» consentano di evitare l'eccessiva rigidità dell'ordinamento, rendendolo capace di adattarsi alle novità del tempo senza specifici e tempestivi interventi del legislatore. Si è parlato di «polmoni vitali dell'ordinamento» o di «valvole di apertura per l'adeguamento delle formule legislative alla vita sociale». In tal senso, A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Padova, 1999, 47; A. KAUFMANN, *Analoga e "natura della cosa". Un contributo alla dottrina del tipo* (1965), trad. it., Napoli, 2003, 22-23.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Cfr. Cass. civ., sez. I, 12 gennaio 2007, n.565 e Cass. civ., sez. II, 30 luglio 2021, n.21936. Nella letteratura, esprimono riserve sul tema, F. ROSELLI, *Appunti sull'affidamento come principio generale vincolante anche i soggetti pubblici*, in *Giustizia Civile*, n. 2 del 2021, 377 ss.; A. CARRATTA, *Il giudice e l'interpretazione della norma processuale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 1 del 2020, 100-135; P. COMOGLIO, *Minime riflessioni di ordine sistematico in tema di perpetuatio iurisdictionis, tempus regit actum e overruling processuale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 2 del 2013, 525-540.

In un contesto siffatto, ci si è interrogati «se lo Stato costituzionale contemporaneo sia compatibile con il valore della certezza – ovvero, in termini meno drastici, quale sia il posto della certezza del diritto nello Stato costituzionale contemporaneo»¹³³.

Più spesso, si è riconosciuto che la certezza del diritto rappresenti un proponimento irrinunciabile per l'ordinamento¹³⁴. Difatti, «il diritto come regola di comportamento nasce per dare certezze»¹³⁵, e «l'idea di un ordinamento dagli effetti imprevedibili comprende quella dell'instabilità determinata da norme che scombinano relazioni giuridiche già assestate o che minacciano irragionevolmente diritti ormai quesiti»¹³⁶.

Si è, pertanto, parlato della certezza del diritto come di una «Araba fenice che non esiste ma della quale non si riesce a fare a meno»¹³⁷: anche di fronte una produzione normativa sempre più abbondante, caotica, continuamente modificata, piena di formule oscure e compromissorie, che lascia aperti margini molto ampi di «creatività» da parte del giudice, è ugualmente avvertita «da parte dei singoli l'esigenza irrinunciabile di quello che, secondo una tendenza oggi largamente diffusa a presentare ogni discorso su valori e principi come un discorso su diritti, può definirsi diritto alla certezza»¹³⁸.

Alcune ricostruzioni, nella stessa prospettiva, hanno parlato di «diritto alla sicurezza»¹³⁹. D'altra parte, come si è detto, «la sicurezza giuridica, a sua volta, presenta una dimensione oggettiva, di chiara derivazione hobbesiana, che Peces Barba definisce sicurezza attraverso il diritto e una dimensione soggettiva, la sicurezza nel diritto, che altro non è, appunto, che la certezza giuridica in senso stretto»¹⁴⁰. Dunque, pur nella consapevolezza che il diritto è «una sostanza vivente», sicché «come la vita, renderne conto in modo completo e perfetto è al tempo stesso necessario e

¹³³ G. PINO, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, cit., 517 ss.

¹³⁴ F. LÓPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, Milano, Giuffrè, 1968; C. CARIA, *Dialogo intorno a «La certezza del diritto» - Lopez de Oñate e Carnelutti a confronto*, in *Riv. filosofia dir.*, 2019, 163; F. CARNELUTTI, *La certezza del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1943, 81 ss.; M. CAVINO, *Corte costituzionale e certezza del diritto*, in *Giur. it.*, 1999, 2359; M. CORSALE, *Certezza del diritto e legittimazione*, in *Sociologia dir.*, 1984, 1, 155; M. CORSALE, *La certezza del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970; G. COSTANTINO, *Il principio di affidamento tra fluidità delle regole e certezza del diritto*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, 1073; P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità - Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *Giur. cost.*, 1999, 2347; F. FALATO, *La relatività del giudicato processuale. Tra certezza del diritto e cultura delle garanzie nell'Europa dei diritti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; L. FULLER - A. PORCIELLO, *Scritti sulla certezza tra teoria e prassi del diritto*, Pisa, ETS, 2016; R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo? in Le regioni*, 1986, 1090; L. LONGHI, *Certezza del diritto e diritto vivente*, in federalismi.it, 2018, 5, 2; L. LONGHI, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, in federalismi.it, 2018, 5, 2; L. LONGHI, *La certezza del diritto oggi tra sovranità legislativa e democrazia giurisdizionale*, in *Nomos*, 2019, 1, 1; L. LORENZI, *La certezza del diritto*, in *Foro it.*, 1956, IV, 73/74-77/78;; C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore - Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, Giuffrè, 2000; L. PEGORARO, *La tutela della certezza giuridica in alcune costituzioni contemporanee*, in M. Jori - L. Gianformaggio (a cura di), *Scritti per U. Scarpelli*, Milano, Giuffrè, 1997; G. PERLINGIERI, *Portalìs e i «miti» della certezza del diritto e della c.d. «crisi» della fattispecie*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018; C. PINELLI, *Certezza del diritto e compiti dei giuristi*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 549; A. RUGGERI, *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in *Le fonti del diritto - Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, Plus, 2006, 129; S. SEPE, E. CROBE, *Legislazione flessibile. Certezza del diritto, legalità, buon governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; E. SINA, *Certezza del diritto e leale cooperazione. Quando due principi dell'ordinamento comunitario muovono apparentemente in direzioni contrapposte*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2008, 907; F. VIGANÒ, *Il principio di prevedibilità della decisione giudiziale*, in C.E. Paliero (a cura di), *La crisi della legalità. Il "sistema vivente" delle fonti penali*, Napoli, ESI, 2016.

¹³⁵ M. IMMORDINO, *Il principio di certezza del diritto nei rapporti tra Amministrazione e cittadini*, cit., 24 ss.

¹³⁶ S. MARGIOTTA, *Certezza del diritto e diritto positivo*, cit., 2.

¹³⁷ G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, cit., 11.

¹³⁸ C. FARALLI, *Certezza del diritto o diritto alla certezza? Materiali per una storia della cultura giuridica*, Fascicolo 1, giugno 1997, 102.

¹³⁹ R. BIN, *Il diritto alla sicurezza giuridica come diritto fondamentale*, in *Atti delle Giornate di studio sulla giustizia amministrativa - Principio di ragionevolezza delle decisioni giurisdizionali e diritto alla sicurezza giuridica* (Castello di Modanella - Rapolano Terme / Siena, 8 – 9 giugno 2018), in federalismi.it.

¹⁴⁰ C. FARALLI, *Certezza del diritto o diritto alla certezza? Materiali per una storia della cultura giuridica*, cit., 104.

impossibile»¹⁴¹, si è messa in luce la necessità che la cultura giuridica del costituzionalismo contemporaneo si doti comunque di «anticorpi in chiave di certezza del diritto, anche per evitare che lo Stato costituzionale, esasperando alcune sue dinamiche interne, finisca per fagocitare le sue stesse conquiste (in termini di diritti, libertà, eguaglianza, ecc.)»¹⁴².

Si è rilevata, in altri termini, l'esigenza di determinare la soglia oltre la quale l'incertezza (fisiologica) delle leggi non può spingersi, per fare in modo che rimangano fisse le direttrici rivolte a tutelare i diritti fondamentali e a preservare i capisaldi dello Stato di diritto¹⁴³.

Con le sentenze in esame, la Corte costituzionale è sembrata muoversi proprio lungo questi binari.

Ben consapevole del funzionamento del sistema giuridico, la Corte non è arrivata a riconoscere l'esistenza di un «diritto alla certezza» o alla «calcolabilità giuridica». Al contrario, la stessa si è mostrata conscia del ruolo della giurisprudenza nel panorama ordinamentale italiano, chiamata allo svolgimento di un compito che la Corte stessa definisce «essenziale», quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva.

Difatti, il linguaggio normativo può essere naturalmente «enigmatico» e fisiologicamente complesso per chi non possiede specifiche competenze tecniche, atteso che è la complessità delle materie che il legislatore si trova a regolare che spesso esige una disciplina normativa a sua volta «intricata».

Cionondimeno, ogni consociato ha ugualmente un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera *ragionevolmente affidabile*, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione. Proprio per questo, esiste un limite oltre il quale l'incertezza normativa non può spingersi, e tale limite è individuato dalla Corte costituzionale, appunto, nella adozione di un dettato normativo «irrimediabilmente oscuro».

Quando viene adottata una disposizione foriera di intollerabile incertezza, le dinamiche interne dello Stato costituzionale sembrano proprio «fagocitare le stesse conquiste»¹⁴⁴ di quest'ultimo in particolare in termini di eguaglianza. Difatti, come si è detto, la legge irrimediabilmente oscura crea inevitabilmente le condizioni per una sua applicazione diseguale, in violazione del principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.¹⁴⁵.

È in questa direzione, allora, che la Corte costituzionale sembra affermare l'esistenza di un diritto che potrebbe essere definito alla «non radicale inintelligibilità delle disposizioni», le quali devono essere formulate in modo tale da non rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta, per non vincolare in maniera solo apparente i poteri pubblici, ponendo gli individui al riparo da arbitrii e discriminazioni¹⁴⁶.

¹⁴¹ G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, cit., 76.

¹⁴² G. PINO, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, cit., 517 ss.

¹⁴³ G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, cit., 75.

¹⁴⁴ Ancora una volta si richiama in questo senso G. PINO, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, cit., 517 ss.

¹⁴⁵ Si richiamano in questo senso le conclusioni di G. LORENZI, *La certezza del diritto*, in *Il Foro italiano*, 1956, vol. 79, 73 ss., il quale afferma che «è ovvio infatti che allorquando la norma si esprima in termini troppo sintetici o con formula ambigua ovvero sia logicamente difettosa, ne consegue che i vari giudici chiamati ad applicarla le attribuiscono interpretazioni difformi, cosicché il dare inizio a una lite presso un ufficio giudiziario piuttosto che presso un altro può equivalere, per uno dei contendenti, a riportare vittoria ovvero sconfitta. Senonché il subitaneo entusiasmo della parte vincitrice, potrà assai spesso venire represso a seguito del giudizio di appello, ma nulla vi sarà di sorprendente se la Corte Suprema di Cassazione riterrà invece esatta l'interpretazione attribuita alla norma oscura dai primi giudici, ridando certezza di vittoria alla parte sconfitta in grado di appello».

¹⁴⁶ Si tratterebbe di un diritto refrattario a possibili bilanciamenti con controinteressi collettivi. Si ribadisce che, nella prospettiva della Corte costituzionale, la Costituzione non imporrebbe l'adozione di enunciati normativi sempre chiari e

Che esista un diritto alla «non radicale inintelligibilità del tessuto normativo» era, per vero, una conclusione alla quale la Corte costituzionale era parsa giungere, seppure per motivi in parte diversi da quelli appena esposti, in relazione alla ammissibilità del *referendum* abrogativo.

Per spiegare le ragioni di tale affermazione occorre richiamare, seppure velocemente e limitatamente a quanto necessario ai fini della riflessione *de qua*, alcune considerazioni note della pubblicistica italiana intorno alla tematica da ultimo menzionata.

Come si è rilevato, «la giurisprudenza (costituzionale) ha profondamente innovato rispetto al giudizio di ammissibilità così come apparso ai primi commentatori del modello costituzionale», non riservandosi esclusivamente il potere di verificare l'appartenenza della legge oggetto di richiesta referendaria alle categorie di cui all'art. 75 Cost., ma – a partire dalla storica [sentenza n. 16 del 1978](#) – componendo un «quadro assai ricco ed articolato di limiti al *referendum*» abrogativo, ricavati implicitamente dal Testo costituzionale¹⁴⁷.

In altri termini, la Corte costituzionale si è detta competente a giudicare sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* alla luce sia dei criteri desumibili dall'art. 75, secondo comma, Cost., sia del complesso dei valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, stabilendo se, ad integrazione delle ipotesi che l'indicata disposizione costituzionale ha previsto in maniera puntuale ed espressa, non s'impongano altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale¹⁴⁸.

Così, la stessa è giunta a elaborare una serie di limiti connessi, per quanto in questa sede interessa, alla formulazione del quesito referendario, a protezione del voto espresso dagli elettori, i quali devono essere in grado di operare una scelta secca – sì o no – *libera e consapevole*, pena la violazione dell'art. 48 Cost.¹⁴⁹.

Non è possibile in questa sede approfondire la questione appena menzionata. Deve, tuttavia, evidenziarsi che, proprio per verificare la rispondenza del quesito referendario ai requisiti in parola, in sede di giudizio sull'ammissibilità del *referendum*, la Corte ha tenuto progressivamente sempre maggiore conto della «normativa di risulta», cioè degli effetti sul quadro normativo prodotti da parte del *referendum* medesimo, in caso di esito positivo.

Questo orientamento del Giudice delle leggi ha evidentemente suscitato molteplici critiche in dottrina, che si sono appuntate, in special modo, sulla differente natura e sulla diversa funzione del giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo rispetto al vaglio di legittimità costituzionale del tessuto legislativo risultante dopo il suo svolgimento¹⁵⁰.

intelligibili, bensì esclusivamente che non entrino in vigore disposizioni radicalmente oscure, in quanto foriere di intollerabile incertezza.

¹⁴⁷ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, VII ed., 2022, 382.

¹⁴⁸ Cfr. da ultimo, Corte cost., [sentt. n. 59 del 2022](#), [n. 10 del 2020](#), [n. 5 del 2015](#), [n. 13 del 2012](#), [n. 28 del 2011](#), [n. 27 del 2011](#), [n. 26 del 2011](#), [n. 25 del 2011](#).

¹⁴⁹ La Corte ha richiesto, tra l'altro, che la proposta referendaria sia razionale, omogenea, coerente, univoca ed intellegibile, ma anche completa ed espressione di una matrice razionalmente unitaria. Sul tema la letteratura è sterminata. Per una ricostruzione complessiva, v. M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *La formazione delle leggi*, tomo I, 2, in *Il Foro Italiano*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2005, 1-745.

¹⁵⁰ Si v. sul punto A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, VII ed., 2022, 390-391; A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010, 177 ss.; L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum*, ne *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Giuffrè, Milano, 1998, 9 ss.; F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sentenza n. 16 del 1978*, ivi, 45 ss.; N. VIZIOLI, *Chiarezza, univocità ed omogeneità nella giurisprudenza costituzionale sul referendum abrogativo*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, a cura di S. Panizza, Giappichelli, Torino, 2001, 415 ss.; S. NICOLAI, *Il giudizio sull'ammissibilità del referendum*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Giappichelli, Torino, 1990, 269 ss.; A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, ivi, 492 ss.

Le critiche in parola, tuttavia, non sono state recepite dalla giurisprudenza costituzionale, nonostante, per vero, quest'ultima non abbia offerto sul punto spunti sempre lineari.

In particolar modo, per quanto in questa sede interessa, la Corte costituzionale ha richiesto che la proposta referendaria debba essere coerente e completa, dovendo tendenzialmente interessare l'intera disciplina in ordine al medesimo oggetto della richiesta medesima.

Per valutare il suddetto requisito, la stessa ha progressivamente valorizzato il «seguito» legislativo al *referendum*. A fronte del riscontro di «elementi normativi» estranei alla richiesta referendaria (idonei, dunque, a rimanere immutati anche in caso di suo esito positivo) *marginali*, la Corte ha ritenuto ragionevole affidare alla discrezionalità del legislatore ed all'interpretazione sistematica della giurisprudenza, il compito di ricondurre la disciplina ad unità ed armonia, in caso di esito positivo del *referendum*.

Laddove, invece, di detti «elementi normativi» esclusi dalla proposta referendaria la Corte ha rilevato la non secondarietà o marginalità, la stessa si è orientata nel senso della inammissibilità del *referendum* medesimo, proprio in quanto in grado di generare un tessuto normativo foriero di intollerabile incertezza.

È in questo senso, allora, che si è rilevato che la giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo era già giunta alla definizione della soglia di incertezza normativa «tollerabile», peraltro, anche in quella sede, riconoscendo l'importanza del ruolo della giurisprudenza, oltreché degli interpreti in genere, nella ricomposizione del quadro normativo che inevitabilmente può presentare margini più o meno ampi di precisione e chiarezza.

Le decisioni in commento sembrano quindi riprendere, *mutatis mutandis*, lo stesso indirizzo interpretativo, a garanzia della certezza del diritto, che permane un'aspirazione dello Stato costituzionale, pur nella consapevolezza della radicale trasformazione dell'ordinamento giuridico e dell'equilibrio tra i suoi poteri¹⁵¹.

7. Le pronunce della Corte nel solco della giurisprudenza europea in tema di certezza del diritto

Considerando quanto appena detto, ci si può domandare se le pronunce della Corte costituzionale – che pure evidentemente presentano un rilievo esclusivamente interno – non si pongano forse nel solco dell'indirizzo interpretativo elaborato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

È noto, invero, che il Giudice di Lussemburgo ha tracciato una «strada» per impostare il rapporto tra formanti di matrice normativa e formanti di matrice giurisprudenziale in modo tale da garantire la certezza del diritto, da tempo riconoscendo che quest'ultima rappresenta un principio generale del diritto dell'Unione europea, tra quelli richiamati dall'art. 6, paragrafo 3, TUE¹⁵².

In particolare, la Corte è giunta a determinare, per un verso, aspetti di natura redazionale degli atti normativi (delle istituzioni europee o nazionali, quando attuativi del diritto dell'Unione) e, per altro verso, principi idonei a fungere da guida, oltreché per i *decision maker*, anche per i giudici, comunitari e nazionali – quando chiamati ad interpretare e dare attuazione al diritto «euro-unitario» – nella prospettiva di garantire «la applicazione prevedibile [di quest'ultimo] per i [suoi] destinatari»¹⁵³.

¹⁵¹ È chiaro il richiamo a F. DI CIOMMO, *Può la giustizia essere ingiusta?* cit., 127 ss.

¹⁵² In particolare, la Corte di Giustizia riconduce l'esigenza di certezza del diritto al principio della *rule of law*, valore sancito nell'articolo 2 TUE, al quale la Corte stessa non fa riferimento in quanto mero requisito formale e procedurale, evidenziandone bensì il valore sostanziale, specificando che «Unione di diritto» implica che le istituzioni UE sono soggette al controllo giurisdizionale della conformità dei loro atti non solo rispetto al trattato ma anche rispetto «ai principi generali del diritto di cui fanno parte i diritti fondamentali» (cfr. ex pluribus, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Raccolta 2002, pag. I-06677, punti 38 e 39; cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi, Raccolta 2008, pag. I-06351, punto 316).

¹⁵³ Corte giust. UE, sentt. 15 dicembre 1987, causa 325/85, Irlanda/Commissione, Racc. pag. 5041, punto 18; 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a., Racc. pag. I-569, punto 20, nonché Belgio e Forum 187/Commissione, cit., punto 69.

Così, sotto il primo profilo, la stessa ha richiesto che, nelle materie di competenza dell'Unione, le disposizioni siano formulate in modo «chiaro e preciso, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza»¹⁵⁴ – giungendo ad accertare, ad esempio, la responsabilità degli Stati membri per infrazione degli obblighi «euro-unitari»¹⁵⁵ a fronte di normative nazionali attuative del diritto dell'Unione oscure o anfibologiche¹⁵⁶.

Sotto il secondo profilo, invece, essa ha imposto «ai giudici nazionali criteri d'interpretazione dei medesimi testi normativi nel segno del primato dell'interpretazione letterale»¹⁵⁷.

Per una via e per l'altra, dunque, la Corte di Giustizia ha posto al centro dell'attenzione il dato normativo positivo¹⁵⁸, sul presupposto che, come si è detto, «il testo di una disposizione costituisce sempre il punto di partenza e al contempo il limite di ogni interpretazione»¹⁵⁹.

È, d'altra parte, raccogliendo lo stesso invito del Giudice di Lussemburgo che le istituzioni dell'Unione hanno profuso, almeno nel corso dell'ultimo ventennio, un costante impegno per garantire la qualità della regolazione a livello sovranazionale e supportare i legislatori interni nel perseguimento della stessa istanza¹⁶⁰.

Difatti, nella prospettiva di osservare le statuizioni della Corte di Giustizia, le istituzioni «euro-unitarie» hanno portato avanti azioni mirate alla garanzia di una legislazione di qualità (*high-quality legislation*) efficiente, efficace, semplice e chiara e che eviti l'eccesso di regolamentazione e gli oneri inutili per i cittadini, le autorità pubbliche e le imprese, in particolare le piccole-medie

¹⁵⁴ Corte giust. UE, Sez. VI, 28 febbraio 2019, causa 14/18 – analogamente, Corte giust. CE, 15 febbraio 1996, causa 63/93, punto 20; 7 giugno 2007, causa 76/06, punto 79; 18 novembre 2008, causa 158/07, punto 67; 8 dicembre 2011 nel procedimento 81/10. Vedi anche Corte giust. CE, 21 settembre 1983, cause riunite da 205 a 215/82, e 11 luglio 1990, causa 323/88.

¹⁵⁵ Sul tema, v. S. MARGIOTTA, *Certezza del diritto e diritto positivo*, cit., 22 ss.

¹⁵⁶ Ad avviso della Corte, l'esigenza di chiarezza normativa si rafforza, in particolare, nel caso in cui le disposizioni generino «conseguenze sfavorevoli per gli individui e le imprese». Cfr. in questo senso, Corte giust. CE, 15 febbraio 1996, causa 63/93. V. anche Corte giust. UE, 14 aprile 2005, causa 110/03; 21 giugno 2007, causa 158/06; 10 settembre 2009, causa 201/08. Come rileva la Corte di Giustizia, d'altro canto, l'esigenza «che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti» (ovvero la loro «applicazione sia prevedibile per gli amministrati») è particolarmente sentita quando le norme «possono comportare conseguenze sfavorevoli in capo ai singoli e alle imprese» - così Corte giust. UE, 17 luglio 2008, 347/06.

¹⁵⁷ A. DI PORTO, *Calcolo giuridico secondo la legge nell'età della giurisdizione. Il ritorno del testo normativo*, cit., 130.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Come rilevato dall'avvocato generale Trstenjak al paragrafo 37 delle sue conclusioni nella causa Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99).

¹⁶⁰ Per una ricostruzione del contesto sovranazionale nel quale si innestano le azioni a garanzia della qualità della legislazione si rinvia a: Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *Better regulation for better results* – Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione, a cura di L. Tafani, marzo 2015. Dal documento menzionato, emerge che «sino agli anni Novanta, il dibattito sulla regolamentazione europea si è incentrato intorno a problemi di qualità redazionale dei testi (cosiddetto *drafting* formale) e sugli strumenti e i metodi proposti dalla tecnica legislativa, piuttosto che sulla questione di come governare le politiche regolative in un sistema multilivello, quale quello dell'unione europea. La cura della qualità redazionale dei testi legislativi è considerata dalle istituzioni europee indispensabile perché la legislazione possa essere compresa meglio e attuata correttamente. Particolare attenzione è posta sulle implicazioni del multiculturalismo. Gli atti emanati dalle istituzioni devono essere formulati in modo comprensibile e coerente e secondo regole uniformi di presentazione e di tecnica legislativa affinché i cittadini e gli operatori economici possano conoscere i loro diritti e i loro obblighi, gli organi giurisdizionali possano assicurare il rispetto della legge e gli Stati membri possano procedere, ove necessario, a un'attuazione del diritto interno corretta e tempestiva. Evidente è il nesso tra la redazione chiara e coerente delle norme e il principio di certezza del diritto che deve informare ogni ordinamento giuridico e quindi anche l'ordinamento europeo». Al contempo, l'impegno profuso dalle istituzioni «euro-unitarie» si è reso strumentale alla individuazione di regole di «policy-making» e «law-making» in grado di assicurare che le politiche e le leggi siano a prova di futuro, adatte allo scopo, semplici, basate su dati concreti, aperte e trasparenti. E sono stati così enucleati principi comuni per il ricorso alla regolamentazione (di necessità e di proporzionalità, di trasparenza, responsabilità e sussidiarietà) e illustrate pratiche di regolamentazione raccomandate, come il ricorso a strumenti alternativi alla regolamentazione, l'analisi di impatto, gli strumenti di consultazione e di accesso alla legislazione. Sul tema, cfr. G. VERDE, *Alcune considerazioni sulla semplificazione normativa nella prospettiva dell'ordinamento comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti*, ottobre 2000, 1 ss.

imprese¹⁶¹ – mantenendo un «approccio integrato», cioè tenendo in considerazione tutti i livelli di normazione coinvolti nell’attuazione del diritto «euro-unitario» e non solo quest’ultimo.

Si è parlato, sotto quest’ultimo profilo, di *multi-agency approach* proprio per indicare la *close cooperation and coordination between all the actors involved at the EU and Member State levels*¹⁶².

Pur non intendendo dilungarsi sul punto, può dirsi che le azioni avviate a livello «euro-unitario» a garanzia di un quadro regolatorio chiaro e non frammentario hanno trovato la propria base giuridica negli articoli 3 e 5 TUE, che rispettivamente richiamano la competenza dell’Unione europea alla instaurazione di una unione economica e monetaria, imponendo il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità¹⁶³.

D’altra parte, è opinione comune che il sistema regolatorio condizioni in modo significativo il funzionamento delle economie di mercato.

Come si è evidenziato, «un’accentuata inflazione legislativa e un elevato grado di inquinamento normativo (*regulatory pollution*), determinati da una enorme quantità di norme, stratificate nel tempo, spesso contraddittorie e non coordinate fra loro»¹⁶⁴, ingenerano confusione ed arbitrarietà. Ma le imprese e gli operatori economici in genere abbisognano di basi giuridiche chiare e stabili per agire sul mercato, sicché il fenomeno appena descritto finisce per allontanare gli investimenti, rallentare la crescita di uno Stato, rendendo l’economia di quest’ultimo meno attrattiva e dunque meno competitiva.

Esiste, quindi, una stretta correlazione tra qualità della regolazione e funzionalità del sistema economico di un Paese. Ed occorre considerare che l’efficienza e la razionalità del sistema economico degli Stati membri rappresentano condizioni indispensabili per il buon funzionamento del mercato interno dell’Unione.

Al contempo, però, le politiche in esame portate avanti dalle istituzioni europee sono state saldate al principio dello stato di diritto, che rappresenta uno dei valori fondamentali dell’Unione,

¹⁶¹ In questo senso, l’accordo interistituzionale «Legiferare Meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea, Accordo Interistituzionale, del 13 aprile 2016 «Legiferare Meglio».

¹⁶² Cfr. la Comunicazione della Commissione europea, *Opinion of the Economic and Social Committee on the Request by the European Commission for the Committee to draw up an exploratory Opinion on the Communication from the Commission — simplifying and improving the regulatory environment* (COM(2001) 726 final). Proprio sotto quest’ultimo profilo, direttamente connesso al principio di leale collaborazione tra l’Unione europea e gli Stati membri, fondato nell’art. 4 TUE, trovano giustificazione i costanti inviti a «migliorare la regolamentazione» operati dalle istituzioni «euro-unitarie» verso l’Italia, espressi anche in tutte le più recenti *country specific recommendation*, adottate nell’ambito del semestre europeo. A tali richiami, come noto, il Governo ha provato a rispondere anche con il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

¹⁶³ Cfr. in tal senso L. Tafani (a cura di), *Better regulation for better results. Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione, Servizio per la qualità degli atti normativi, Approfondimenti n. 1*, pubblicato sul [sito](#) del Senato, in cui si sottolinea che «da un lato, il principio di sussidiarietà obbliga a considerare la cosiddetta opzione zero, cioè impone di prendere in considerazione l’opportunità di non adottare nessun provvedimento normativo e in questo senso contribuisce a contenere la produzione normativa, dall’altro lato, il richiamo al principio di proporzionalità comporta valutazioni e studi di fattibilità (cosiddetta analisi *ex ante*) e verifiche *ex post*, ossia monitoraggi costanti sull’impatto della legislazione contribuendo a favorire, almeno potenzialmente, una maggior efficacia della normativa e delle politiche europee ad essa connesse». A conferma di quanto appena richiamato, si veda il *Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines*, del 3 novembre 2021 (SWD(2021) 305 final), in cui dopo la definizione di *better regulation* si sottolinea «*this is to ensure that the EU acts in line with the overarching principles of subsidiarity and proportionality, i.e. only where necessary and in a way that does not go beyond what is needed to address the problem at hand*».

¹⁶⁴ F. BASSANINI, S. PAPARO e G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, al [sito](#) di Franco Bassanini, 1. Gli Autori sottolineano come «la crescita ipertrofica del numero delle leggi e dei regolamenti (*regulatory inflation*), dei carichi regolativi (*regulatory costs*) che gravano sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche e la complessità degli adempimenti burocratici (*compliance costs*) imposti per assicurare e verificare il rispetto di tali regolazioni caratterizzano, sia pure in forme e misure diverse, tutti i sistemi dei Paesi maggiormente industrializzati, in specie europei. Come è noto, essi costituiscono uno dei fattori più rilevanti della crisi di competitività dei loro sistemi economici».

sancito dall'articolo 2 TUE, inteso anche quale *conditio sine qua non* per la tutela di tutti gli altri valori fondamentali dell'Unione¹⁶⁵.

A livello sovranazionale, si è quindi promosso il «ritorno al testo normativo»¹⁶⁶, al fine di evitare la «deriva della giurisdizione verso l'instabilità del diritto liquido, in un giusto equilibrio tra la dimensione creativa e plurale del diritto giurisprudenziale e i principi di uniformità e di prevedibilità della decisione»¹⁶⁷.

Lungo la stessa direzione sembra muoversi adesso anche la Corte costituzionale italiana, la quale, con le decisioni in commento, come si è visto, pur non giungendo ad elaborare limiti «positivi» che il legislatore incontra nell'adozione degli atti normativi di rango primario (in termini di chiarezza, semplicità, intellegibilità delle disposizioni), ha determinato un limite «negativo» alla discrezionalità connaturata alla funzione legislativa, che non può estrinsecarsi in disposizioni radicalmente oscure, affinché non siano vincolati in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario.

È allora interessante rilevare come le decisioni in esame arrivino e siano pronunciate in un contesto storico del tutto peculiare.

La Commissione europea ha parlato di *collision of crisis*¹⁶⁸, riferendosi all'invasione russa dell'Ucraina che ha riportato in Europa l'orribile realtà della guerra, unita al tragico tributo di vite umane e di devastazioni in continuo aumento, ed ai riverberi del conflitto nel continente e nel resto del mondo, considerando per prime le crisi energetiche che ne sono derivate, le quali hanno acuito l'aggravio già crescente del costo della vita che ha intaccato la ripresa europea post-pandemia¹⁶⁹.

Si tratta di un *unique set of circumstances*¹⁷⁰ che avrebbe stimolato l'esigenza di rendere le economie e le democrazie dei Paesi dell'Unione più resistenti, ulteriormente rimarcando, al contempo, per quanto in questa sede di maggiore interesse, l'esigenza di certezza del diritto.

Difatti, l'impegno di offrire un quadro regolamentare semplice, chiaro, stabile e prevedibile alle imprese, ai lavoratori, ai cittadini e alle amministrazioni pubbliche si rafforza in contesti di crisi, ove è necessario rinsaldare la c.d. «sicurezza dei traffici»¹⁷¹.

Come si è detto, «le crisi non fanno che porre in maggiore evidenza il bisogno di affrontare le cause della cattiva qualità delle regole e di utilizzare gli strumenti per la buona qualità delle stesse»; durante il loro corso alcune delle patologiche conseguenze che derivano da un certo uso della tecnica normativa non possono più essere accettate¹⁷².

¹⁶⁵ Cfr., in questo senso, il 2022 *Rule of law report - Communication and country chapters* del 13 luglio 2022. Difatti, «la qualità delle regole costituisce un elemento essenziale dello Stato di diritto (nel quale sono in principio perseguiti gli obiettivi della chiarezza dei precetti e della non retroattività delle regole) e risponde alle basilari esigenze delle democrazie liberali, ma non solo». In quest'ottica, la «cattiva legislazione» influenza anche il rapporto intercorrente tra governanti e governati, determinando così il grado di fiducia che i secondi ripongono nelle istituzioni pubbliche in genere e in particolare in quelle rappresentative. Sul punto, v. U. MORERA e N. RANGONE, *Sistema regolatorio e crisi economica*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2/2013, 383.

¹⁶⁶ A. DI PORTO, *Calcolo giuridico secondo la legge nell'età della giurisdizione. Il ritorno del testo normativo*, cit., 128 ss. L'Autore sottolinea, quindi, come la Corte di Giustizia dell'Unione europea abbia mostrato che per «uscire da alluvionalità e incertezze e per evitare la deriva della giurisdizione verso l'instabilità del diritto liquido, per passare insomma dal disordine all'ordine», non ci sono solo «la rete della nomofilachia e i precedenti».

¹⁶⁷ G. CANZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015*, cit.. Per vero, l'Autore riconosce alla Cassazione la funzione indicata nel testo, attraverso «la definizione dei corretti criteri ermeneutici e il controllo di razionalità dell'opera di selezione della regola effettuata dal giudice di merito».

¹⁶⁸ Si v. in tal senso la comunicazione della Commissione europea del 18 ottobre 2022, *Commission work programme 2023, A Union standing firm and united* (COM(2022) 548 final), che ha tra l'altro promosso un rafforzamento delle misure dirette a garantire la qualità della regolazione, riaffermando l'importanza del tema nell'attuale contesto di crisi.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ M. B. CAROSI, *Certezza dei diritti e sicurezza dei traffici: una riflessione economico-comparata*, in *Politica del diritto*, fasc. 3/ 2018, 449 ss.

¹⁷² U. MORERA e N. RANGONE, *Sistema regolatorio e crisi economica*, cit., 384-385. È proprio a conferma di quanto appena affermato nel testo che si pongono le rinnovate pressioni che le istituzioni «euro-unitarie» hanno recentemente

È, allora, in un contesto siffatto che va ad inserirsi il contributo che la Corte costituzionale ha espresso sulla qualità della regolazione, che sembra aprire nuovi scenari di dialogo con il legislatore sul *drafting* legislativo, sul «buon confezionamento» delle leggi e, in ultimo, sulla garanzia della certezza del diritto.

Invero, il Giudice delle leggi ha da tempo mostrato di comprendere come «l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato», riconoscendo che la «cattiva legislazione»¹⁷³ genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale.

Adesso, lo stesso sembra mostrarsi consapevole anche della circostanza che la qualità delle regole rappresenta un fattore essenziale di ausilio alla soluzione delle crisi.

È dunque forse anche la valutazione del contesto che ha condotto la Corte ad avanzare nel suo cammino interpretativo sulla qualità della legislazione, ponendosi nel solco dell'indirizzo consolidato del Giudice di Lussemburgo. Non sembra un caso, d'altro canto, che, nelle decisioni in esame, la Corte abbia espressamente sottolineato come i fenomeni degenerativi della legislazione appaiano tanto più intollerabili, quanto più riguardino materie che presentano «un chiaro rilievo sul piano economico»¹⁷⁴.

manifestato sullo stesso tema. Nell'attuale contesto di crisi, invero, i moniti di cui si parlava, tesi a sensibilizzare le istituzioni nazionali verso le esigenze di qualità della regolazione, sono stati ulteriormente rinnovati. Cfr., per un verso, la risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2022 sul tema «Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori» (2021/2166(INI)), con la quale è stato accolto con favore l'obiettivo della Commissione di offrire, attraverso il diritto «euro-unitario», i massimi benefici ai cittadini e alle imprese, invitando gli Stati membri e la Commissione medesima a riconoscere la necessità di legiferare meglio. Per altro verso, v. il menzionato programma di lavoro per il 2023 adottato dalla Commissione europea.

¹⁷³ L'espressione richiama G. RIVOCCHI, *Audizione, ai sensi dell'art. 143, comma 2, del regolamento, sulle attuali tendenze della produzione normativa*, cit., 1 ss.

¹⁷⁴ [Sent. n. 147 del 2023](#).