



2024 FASCICOLO I

Niccolò Ferracuti
Le leggi-labirinto e la crisi della certezza del diritto

22 gennaio 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Niccolò Ferracuti

Le leggi-labirinto e la crisi della certezza del diritto*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il labile confine tra legge ambigua e legge radicalmente oscura. – 3. I problemi del giudizio di costituzionalità di una legge oscura. – 4. La qualità della legge come prerequisito indispensabile per la certezza del diritto. – 5. La certezza del diritto come valore realizzabile solo in via di approssimazione. – 6. I costi dell'incertezza e le connesse problematiche di costituzionalità. – 7. Conclusioni e possibili rimedi.

ABSTRACT: A law of poor quality is a problem for the legal system, as it confuses the citizens, like the labyrinths described by Jorge Luis Borges. But uncertainty is a cost, both political-institutional, because it alters the proper functioning of the democratic circuit, both economic, because bury the country a resource to compete. We have long accepted the idea that every law is physiologically obscure: indeed, a margin of uncertainty is even desirable, in order to avoid applicative automatisms that could be harbingers of inequality. This article aims to define the boundary between mere and radical obscurity, trying to trace the causes of the poor quality of the law and the crisis of legal certainty that ensues, also imagining possible remedies.

1. Introduzione

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 110/2023](#), ha dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. una disposizione legislativa regionale¹ ritenuta “radicalmente oscura”, poiché impediva all'interprete di identificare financo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili, con ragionevole certezza, alla fattispecie normativa astratta.

La scarsa qualità costituisce un problema ormai strutturale della nostra legislazione², al punto che il correlato *vulnus* alla certezza del diritto ha da tempo scalfito un principio cardine dell'ordinamento giuridico: come insegna la Corte costituzionale, infatti, l'ignoranza della legge penale può essere fonte

* Niccolò Ferracuti è dottorando di ricerca in Law and Cognitive Neuroscience presso Università degli Studi Niccolò Cusano.

¹ Si tratta dell'art. 7, comma 18, L.R. Molise 24 maggio 2022, n. 8 (recante “Legge di stabilità regionale anno 2022”), che si riporta testualmente: «[N]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

² Sul punto, senza pretesa di esaustività, per una puntuale e complessiva analisi, si rinvia a: F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Riv. Dir. pubbl.*, 1930; F. MODUGNO-D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché funziona male*, Bari, Laterza, 2010; B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011; A. PIZZORUSSO, *Qualità della legislazione e sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 40 ss.; M. MARTELLI-M. DE BENEDETTO-N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011.



di errore scusabile, se è da considerarsi inevitabile in base a criteri oggettivi³, cioè per l'assoluta oscurità del testo legislativo o per la sua capacità di dar vita a plurime e discordanti interpretazioni da parte degli organi giudiziari ([Corte cost. n. 364 del 1988](#)). Per cui *ignorantia legis non excusat* ma, se la legge è oscura, *excusare potest*.

Va detto che, nella storica [sentenza n. 364/1988](#), la Corte costituzionale applicava il principio di tassatività in materia penale, corollario del principio di legalità di cui all'art. 25, comma 2, Cost. (*nullum crimen sine lege*): una legge oscura, infatti, perde il suo valore precettivo e non è in grado di conformare la condotta del cittadino, il quale, di conseguenza e senza sua colpa, non può né prevedere ragionevolmente le conseguenze del suo agire, né informare la propria condotta ai dettami dell'ordinamento giuridico.

Invece, con la [sentenza n. 110/2023](#), al di fuori della materia penale, la Corte costituzionale ha annullato una disposizione perché... scritta male o, meglio, perché scritta troppo male⁴.

Est modus in rebus, sosteneva Orazio.

Se è costituzionalmente irrilevante, in linea di principio, che una legge sia scritta male, l'oscurità del testo, tuttavia, non deve trasmodare in un *vulnus* assolutamente irreparabile al principio di certezza del diritto.

In tal senso, non è casuale la ponderazione delle parole utilizzate dal giudice delle leggi: nella sentenza si parla di disposizione non già meramente, bensì radicalmente oscura, a sottolineare, anche a livello semantico, che il sindacato di costituzionalità per oscurità della legge è ammesso soltanto in presenza di un caso-limite, quando è del tutto preclusa l'enucleazione di una norma dal testo legislativo.

Prima di ogni altro discorso, quindi, delimitare con precisione il fenomeno oggetto di analisi è operazione esiziale, oltretutto dovuta, anche per stabilire i confini entro i quali la Corte costituzionale può e deve spingersi nel sindacare la legittimità di una disposizione oscura.

2. Il labile confine tra legge ambigua e legge radicalmente oscura

A tal proposito, per definire il discrimine tra disposizione meramente oscura e radicalmente oscura, si può procedere in negativo.

Una disposizione radicalmente oscura non è una semplice disposizione dal significato fisiologicamente oscuro: come la stessa Corte costituzionale evidenzia, «ogni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione»⁵. Né

³ Fermo restando che «la spersonalizzazione che un giudizio formulato alla stregua di criteri oggettivi puri necessariamente comporta va, tuttavia, compensata, secondo quanto innanzi avvertito, dall'esame di eventuali, particolari conoscenze ed "abilità" possedute dal singolo agente: queste ultime, consentendo all'autore del reato di cogliere i contenuti ed il significato determinativo della legge penale escludono che l'ignoranza della legge penale vada qualificata come inevitabile» ([Corte cost., sent. 364/1988](#)).

⁴ Infatti, occorre prendere atto che «non tutte le "cattive leggi" – come le leggi oscure ed equivoche – sono perciò stesso anche leggi costituzionalmente illegittime (salvo il caso delle leggi penali *ex art 25 Cost.*)»: cfr. R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo? in e Regioni*, 1986, 1098.

⁵ [Corte cost., sent. 110/2023](#).



tale può considerarsi una disposizione dal significato volutamente oscuro⁶, come una clausola generale, dove l'indeterminatezza della formulazione è preordinata a garantire alla legge la massima flessibilità e adattabilità nella fase applicativa. Infine, non si tratta di una disposizione tecnicamente oscura, per la cui comprensione si richieda cioè il possesso di specifiche competenze tecniche, poiché la complessità della legge è direttamente proporzionale al grado di complessità della materia disciplinata⁷.

Una disposizione radicalmente oscura è una disposizione irrimediabilmente oscura: ha presupposti applicativi assolutamente indeterminabili, al punto da risultare insuscettibile di significare qualcosa, nonostante l'impiego di tutti gli strumenti ermeneutici a disposizione per tentare di darle chiarezza.

La radicale oscurità, quindi, è un vizio che inficia la logica formale di un enunciato normativo e impedisce di addivenire ad un risultato interpretativo minimo, che sia compatibile con il principio di certezza del diritto: la premessa minore del sillogismo è talmente incerta da impedire del tutto l'operatività della sussunzione, ovvero amplia a tal punto lo spettro delle ipotesi applicative riconducibili all'enunciato che la discrezionalità del giudice rischia di sfociare in puro arbitrio.

Eppure, sappiamo che la scarsa chiarezza delle norme e l'inquinamento legislativo vengono stigmatizzati da tempo, se non da secoli: già Cesare Beccaria ammoniva circa l'oscurità della legge, che è un male «che strascina seco necessariamente l'interpretazione; e lo sarà grandissimo, se le leggi siano scritte in una lingua straniera al popolo, che lo ponga nella dipendenza di alcuni pochi»⁸.

E Francesco Bacone sosteneva che una legge ideale è quella che sia «*intimatione certa, praecepto iusto, executione commoda*»⁹. Con dei criteri che, a ben vedere, oltre ad essere strettamente correlati e indispensabili l'uno l'altro, appaiono pure ordinati secondo un criterio di priorità logica, in quanto una legge che pone disposizioni incerte non può certo reputarsi giusta od equa, né facilmente attuabile.

Ma gli esempi abbondano.

Nell'Appello del Partito Popolare del 18 gennaio 1919, si scriveva che «perché lo Stato sia la più sincera espressione del volere popolare [...] vogliamo la riforma della burocrazia e degli ordinamenti giudiziari e la semplificazione della legislazione».

Nel [Rapporto Giannini del 1979](#), si individuava tra le cause di inefficienza della pubblica amministrazione la sovrabbondanza «delle grida in forma di legge del Parlamento o delle Regioni»,

⁶ Per un approfondimento dei casi in cui l'ambiguità della legge è «provocata» dal legislatore, se non addirittura «tattica», si rinvia a P. CARNEVALE, *Diritto, normazione, ambiguità*, in *Diritto Pubblico*, 2011, 353 ss.

⁷ Del resto, con il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale, la legge non ha più soltanto la funzione di presidiare le libertà individuali, ma diviene strumento per realizzare l'integrazione e la giustizia sociale; perciò, sempre più spesso interviene a disciplinare ambiti, profili e materie dall'elevato contenuto tecnico (previdenza e assistenza sociale, mercati finanziari, beni culturali, ambiente, etc.). Il che però ha comportato anche una degenerazione quantitativa della legge: sul punto, si rinvia a F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, cit., 424 ss.

⁸ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene* (1764), Torino, Einaudi, 1994, cap. V, 18.

⁹ F. BACONE, *Esempio di un trattato sulla giustizia universale e delle fonti del diritto in un sol titolo, distinto in aforismi*, in *De dignitate et argumentis scientiarum*, VIII, 3, trad. it. in E. De Mas (a cura di), *Opere Filosofiche*, II, Bari, 1965. Secondo il celebre filosofo, una legge dalle siffatte caratteristiche sarebbe addirittura in grado di generare «*virtutem in subditis*».



che secondo l'allora Ministro per la funzione pubblica era in grado di mettere a repentaglio la pratica attuabilità amministrativa delle leggi¹⁰. E mai come oggi sembra attuale il contenuto della [Relazione della c.d. Commissione Barrettoni-Arleri](#), ove, nell'ambito della razionalizzazione delle cause in grado di compromettere l'attuazione della legge, si individuava anche la categoria della «casualità esterna di difettosa o carente fattibilità», comprensiva di tutti quei fattori «che attengono precipuamente alla tecnica di progettazione legislativa e che si risolvono in guisa prevalente, ma non esclusiva, in difficoltà di intellegibilità del dettato normativo»¹¹.

Ma allora come è che la legge, che dovrebbe essere espressione della volontà generale¹², sia talora talmente criptica da risultare indecifrabile ai più?

Non è possibile, a mio avviso, individuare una sola e autosufficiente causa del fenomeno in esame, né risalire con precisione al momento esatto in cui la degenerazione della qualità della normazione ha avuto senz'altro inizio. Sono invero individuabili una molteplicità di fattori causali, di cui si proverà a dar conto, la cui combinazione contribuisce alla realizzazione di un prodotto normativo a tratti illeggibile, autoreferenziale, se non addirittura ambiguo o, per l'appunto, “radicalmente oscuro”. Si tratta di variabili che, per potere essere comprese appieno nella loro forza disruptiva, debbono essere inquadrate e sistematizzate nell'attuale contesto di crisi delle fonti del diritto. E si vedrà, quindi, come una legislazione di qualità scadente, ambigua o pessima ha la forza dirompente di un cortocircuito nel corretto funzionamento del sistema democratico. Anche perché l'articolo 54, comma 1, Cost. stabilisce che tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi¹³. Ma per osservarle, debbono prima poterle comprendere¹⁴.

3. I problemi del giudizio di costituzionalità di una legge oscura

Prima ancora di entrare nel merito delle questioni prospettate, comunque, è utile aprire una parentesi sui limiti strutturali che, nel nostro ordinamento giuridico, attanagliano tradizionalmente il

¹⁰ Cfr. [“Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato”](#), trasmesso alle Camere dall'allora Ministro per la funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, il 16 novembre 1979.

¹¹ Cfr. [“Relazione della commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi”](#), presentata alla Camera dei Deputati in data 17 giugno 1981.

¹² Come è scritto all'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del Cittadino del 1789: «*La Loi est l'expression de la volonté générale*».

¹³ Si tratta di una «norma dichiarativa di un'esigenza giuridica assoluta ed indipendente da qualsiasi codificazione formale, posto che le leggi non sarebbero meno vincolanti se anche l'art. 54 mancasse di pretenderne il rispetto» (cfr. M. ANIS, *La legge oscura*, cit., 131 s.).

¹⁴ L'intelligibilità si pone in funzione dell'osservanza, in quanto ciascuno viene posto nelle condizioni di prevedere le conseguenze delle proprie azioni, e risulta così propedeutica a garantire la comprensibilità e, quindi, l'effettività della legge (v. M. LUCIANI, *Garanzia ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in [Rivista AIC](#), n. 4 del 2014, 10 ss.). La conoscibilità della legge, che si garantisce attraverso gli obblighi di pubblicazione (art 73, comma 3, Cost.), non è da sola sufficiente ad assicurarne l'effettività: affinché i cittadini si adeguino alla norma e la osservino, si rende pure necessario che essa sia comprensibile.



sindacato di costituzionalità di una legge oscura, impedendogli di svolgersi al pieno delle sue potenzialità.

Innanzitutto, non è un caso che la [sentenza n. 110/2023](#) sia stata pronunciata dalla Corte costituzionale all'esito di un giudizio promosso in via principale: invero, l'accesso "indiretto" al giudice delle leggi, per via incidentale, appare precluso dall'essenza stessa della legge oscura. Se, infatti, una disposizione radicalmente oscura è un enunciato al quale non è possibile attribuire alcun significato in via interpretativa, allora essa, *a fortiori*, non potrebbe neppure considerarsi applicabile in una controversia concreta: sicché, una questione di legittimità costituzionale della disposizione oscura, sollevata in via incidentale, dovrebbe essere dichiarata inammissibile per violazione del canone di rilevanza¹⁵.

In secondo luogo, poi, è stato evidenziato come, dal punto di vista dell'oggetto della questione, interrogarsi sulla conformità a Costituzione di una legge oscura in quanto tale, prima della sua interpretazione, parrebbe soltanto un esercizio di stile, posto che da una disposizione deve pur trarsi un qualche senso, sia pur assurdo e perciò irragionevole¹⁶.

In effetti, quando si afferma che una legge è inidonea a generare un significato certo, delle due l'una: o si intende che la legge oscura non è passibile neppure di un tentativo di interpretazione, nel senso paradossale che, alla luce delle sue caratteristiche specifiche, preclude in radice la sua interpretabilità; ovvero, e questa mi sembra l'alternativa più coerente anche con il testo della [sentenza n.110/2023](#), una legge oscura è tale soltanto dopo e nonostante la sua interpretazione (*rectius*: il suo tentativo di interpretazione). E allora, in effetti, ci si può e ci si deve interrogare circa la difformità a Costituzione della disposizione oscura soltanto a compimento dell'attività ermeneutica. Anche perché, altrimenti, tanto varrebbe assegnare alla legge oscura i caratteri del *noumeno* kantiano.

Del resto, la Corte costituzionale stessa pone, fra le condizioni necessarie per configurare una legge oscura, l'inutile esperimento e, anzi, l'esaurimento di tutti i canoni ermeneutici finalizzati ad ascrivere all'enunciato un significato, a dimostrazione ulteriore della radicale insussistenza di margini, in questi casi, per l'enucleazione di una benché minima norma.

In altre parole, una legge oscura, più che l'impraticabilità *ex ante*, parrebbe presupporre il fallimento *ex post* dell'attività ermeneutica, il che consente anche una precisazione metodologica inerente alla dicotomia tra disposizione e norma: accolto che una disposizione oscura è tale soltanto dopo il suo inutile tentativo di interpretazione, per l'impossibilità di attribuirle un significato in via ermeneutica, allora va chiarito che parlare di norma oscura è sostanzialmente una contraddizione in termini, poiché tale lemma sottende in realtà un "non-significato", sicché appare più corretto parlare, invece, di disposizione oscura¹⁷.

¹⁵ cfr. M. ANIS, *La legge oscura*, cit., 114 ss.

¹⁶ G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 193 ss.

¹⁷ Come già rilevato da M. ANIS, *La legge oscura*, cit., 113, è più corretto parlare di disposizione oscura, anziché di norma oscura, posto che la legge «non può mai essere oscura; o meglio lo è prima, non già dopo la sua interpretazione».



Un discorso a parte, invece, merita la questione del parametro alla stregua del quale condurre il sindacato di costituzionalità di una legge oscura, anche perché la mancanza in Costituzione di una norma sulla normazione, che imponga la chiarezza e la semplicità come criteri redazionali della legge¹⁸, non va considerata necessariamente un limite, posto che la previsione costituzionale di indicazioni di carattere tecnico potrebbe avere carattere più suggestivo che pratico, se non rivelarsi financo controproduttiva¹⁹.

Peraltro, l'assenza di un parametro costituzionale espresso non ha necessariamente impedito al giudice delle leggi di sindacare la chiarezza, la conoscibilità, la coerenza intrinseca ed estrinseca di un testo legislativo al lume del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.²⁰, anche perché una disposizione oscura, in quanto ineluttabilmente indecifrabile, «sarà sempre irrimediabilmente irragionevole»²¹.

Ora, nella [sentenza n. 110/2023](#), la Corte costituzionale si sofferma sul fatto che l'intelligibilità delle proposizioni normative costituisce un'esigenza di carattere generale e di rango costituzionale²².

Infatti, quella razionalità minima dell'azione legislativa, già in passato evocata come implicazione dell'art. 25, comma 2, Cost. a garanzia della sicurezza e della libertà degli individui ([Corte cost., sent. n. 185/1992](#)), deve pur fungere da presidio della ragionevole prevedibilità della legge anche nei rapporti tra P.A. e cittadini e in quelli orizzontali tra i privati: altrimenti, una legge oscura, essendo fonte di intollerabile incertezza in sede applicativa, è ineluttabilmente foriera di disparità di trattamento ed ha la capacità di creare i presupposti per un'applicazione diseguale della legge anche al di fuori dell'ambito strettamente penale.

Quindi, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., come già in passato, si conferma, in ogni caso, il grimaldello alla stregua del quale condurre il sindacato di costituzionalità di una legge oscura²³, senza che il relativo giudizio di legittimità costituzionale travalichi i propri confini, divenendo un sindacato sulla discrezionalità politica²⁴.

¹⁸ Su cui, più approfonditamente R. PINARDI-S. SCAGLIARINI, *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa: un giudizio senza parametro?* in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008, 1757 ss.

¹⁹ E. LONGO, *Il contributo della Corte Costituzionale alla qualità della normazione*, in (a cura di) P. Caretti, *La qualità della regolazione*, Torino, 2009, 56.

²⁰ Cfr., tra le altre, Corte cost. [n. 96/1981](#); [185/1992](#); [34/1995](#); [364/2010](#); [70/2013](#); [24/2019](#); [25/2019](#).

²¹ Come rileva F. DAL CANTO, *Formazione e valutazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione*, in AA.VV., *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, 2014, 88. È stato comunque notato, in riferimento alla [sentenza n. 110 del 2023](#), l'essenzialità «di aver potuto battezzare con la necessaria esattezza un preciso parametro normativo che valesse da orientamento immediato per tutti i legislatori e soprattutto immettesse definitivamente la Corte nel circuito del buon confezionamento delle leggi»: cfr. 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*, [Studi 2023/II](#), 462.

²² Sulla scia di approdi consolidati della giurisprudenza costituzionale straniera: v., in Francia, Conseil constitutionnel, decisione 27 luglio 2006, n. 2006-540 DC; decisione 16 dicembre 1999, n. 99-421 DC; decisione 30 luglio 2021, n. 2021-822 DC. In Germania, v. pronuncia 3 marzo 2004, BVerfGE 110, 33, 53 e 54; pronuncia 22 giugno 1977, BVerfGE 45, 400, p. 420; pronuncia 27 novembre 1990, BVerfGE 83, 130, 145; pronuncia 20 luglio 2021, BVerfGE 159, 40, 68 e ss.

²³ M. MILANESI, [L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure». Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 110/2023](#), in questa *Rivista*, [Studi 2023/II](#), 730, ha evidenziato come la sentenza in esame



È noto, in effetti, che autorevole dottrina abbia adombrato più di un dubbio circa l'effettiva idoneità del giudizio di legittimità costituzionale a sindacare le leggi oscure, in quanto la violazione delle regole di tecnica legislativa costituirebbe un fatto squisitamente politico, ponendo conseguentemente la questione dell'inquadramento della scarsa qualità della legge, in alternativa, o quale vizio giustiziabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale ovvero come mera aspettativa dei consociati da tutelare in sede esclusivamente politica²⁵.

In ogni caso, la [sentenza n. 110/2023](#) aggiunge un prezioso tassello all'annoso dibattito: invero, l'oscurità della legge, anche al di fuori dell'ambito strettamente penale, è un vizio giustiziabile davanti alla Corte costituzionale a patto che sia radicale, cioè che sconfini nella violazione del principio di certezza del diritto²⁶. Ma si tratta di un caso-limite, le cui caratteristiche eccezionali parrebbero mitigare e ridimensionare le preoccupazioni che l'oscurità della legge possa, altrimenti, trasformare 'geneticamente' il sindacato di costituzionalità in un giudizio di matrice essenzialmente politica.

4. La qualità della legge come prerequisito indispensabile per la certezza del diritto

A tal proposito, la disposizione legislativa regionale annullata dalla Corte costituzionale²⁷ rende bene l'idea di un enunciato viziato da radicale oscurità, idoneo a sbarrare la percorribilità di qualunque criterio di interpretazione.

Vale la pena riportare per esteso il testo: «[N]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di

costituisca un vero e proprio overruling di posizioni antitetiche in passato assunte dalla Corte costituzionale rispetto al rapporto tra ragionevolezza e carenza della tecnica legislativa (v. [sent. 182 del 2007](#)).

²⁴ G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005, 39.

²⁵ R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro italiano*, 2008; F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, 564; G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza più recente*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 1035; V. CAIANIELLO, *Il «drafting» delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1999, 26. Sulla configurabilità di un vero e proprio diritto soggettivo 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, cfr. CARLA DI MARTINO, *Il diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni*, in questa [Rivista, Studi 2023/III](#), 960.

²⁶ Peraltro, già nella celebre sentenza [n. 360/1996](#) con cui la Corte costituzionale si era pronunciata sulla illegittima prassi della reiterazione dei decreti-legge, vi era un passaggio inerente proprio alla idoneità della reiterazione ad incidere negativamente sulla certezza del diritto: «Questa prassi, se diffusa e prolungata, finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che l'esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venga a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o - come nella specie - nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale».

²⁷ Art. 7, comma 18, della L.R. Molise n. 8/2022.



rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

Come si evince *claris verbis*, l'utilizzo reiterato di termini imprecisi, il ricorso ad acronimi incomprensibili e l'assenza nel testo di riferimenti sistematici concorrono, nel caso di specie, ad un prodotto normativo assolutamente illeggibile, di scarsa qualità²⁸.

Invero, nella disposizione in esame sono ravvisabili alcuni dei mali endemici della nostra legislazione, che contribuiscono alla cattiva confezione redazionale degli atti normativi: l'impiego di un linguaggio burocratico²⁹, con vocaboli vaghi, vetusti o autoreferenziali³⁰, abbreviazioni, l'eccessivo ricorso a periodi subordinati, l'omissione di riferimenti sistematici (o, all'inverso, l'utilizzo di una catena di rinvii). Ma anche la mancanza di una matrice razionalmente unitaria delle disposizioni, con la connessa e conseguente dilatazione dimensionale del 'contenitore' normativo: basti pensare, in tal senso, che l'enunciato censurato dalla Corte costituzionale si collocava in unico articolo, intitolato "Modifiche di leggi regionali", di diciotto (*sic!*) commi. Una congerie di norme eterogenee, quanto all'oggetto e alle finalità, accomunate dal solo fatto di novellare disposizioni preesistenti³¹.

²⁸ Sul tema della qualità della legislazione, si rinvia, in particolare, a P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, Napoli, 2007, 7 ss.; R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, 2004.

²⁹ «I burocrati compiono una duplice funzione nei confronti delle leggi: le traducono in atti amministrativi e le spiegano alle stesse amministrazioni (ad esempio attraverso circolari destinate alle amministrazioni periferiche) e agli utenti». Tale operazione, però, «non raggiunge l'obiettivo sia perché alcune leggi sono scritte per non essere comprese, sia perché i burocrati tendono a duplicare, riscrivendoli esattamente, interi passaggi, frasi o tecnicismi contenuti nelle leggi» (Cfr. S. CASSESE, *Codice di stile delle comunicazioni scritte, ad uso delle amministrazioni pubbliche. Proposta e materiali di studio*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993, 20).

³⁰ Come ironicamente e sapientemente descritto da Italo Calvino: «Ogni giorno, soprattutto da cent'anni a questa parte, per un processo ormai automatico, centinaia di migliaia di nostri concittadini traducono mentalmente con la velocità di macchine elettroniche la lingua italiana in un'antilingua inesistente. Avvocati e funzionari, gabinetti ministeriali e consigli d'amministrazione, redazioni di giornali e di telegiornali scrivono parlano pensano nell'antilingua. Caratteristica principale dell'antilingua è quello che definirei il "terrore semantico", cioè la fuga di fronte a ogni vocabolo che abbia di per se stesso un significato [...]. Nell'antilingua i significati sono costantemente allontanati, relegati in fondo a una prospettiva di vocaboli che di per se stessi non vogliono dire niente o vogliono dire qualcosa di vago e sfuggente [...] perciò dove trionfa l'antilingua - l'italiano di chi non sa dire "ho fatto" ma deve dire "ho effettuato" - la lingua viene uccisa», (I. CALVINO, *L'antilingua*, in *Una pietra sopra. Discorsi di letteratura e società*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1995, 149-154; prima pubblicazione su "Il Giorno", 3 febbraio 1965).

³¹ Vale la pena ricordare che già i Romani imposero, con la *Lex Caecilia Didia de modo legum promulgandarum* il divieto di approvare le c.d. *leges saturae*, ossia di introdurre in un unico testo una raccolta di norme eterogenee, al fine di evitare che venissero messe al voto congiuntamente ed eventualmente approvate misure ritenute favorevoli insieme a proposte ritenute sfavorevoli. Sul punto, anche in chiave storica, si veda R. SCEVOLA, *Osservazioni sulla 'lex Caecilia Didia de modo legum promulgandarum' (98 a.C.): il problema delle 'rogationes saturae'*, in *Scritti in onore di Alessandro Corbino*, Tricase, 2016.



Nella legge radicalmente oscura emerge quindi, senz'altro, una certa incuria nella formulazione del testo legislativo; ma il fenomeno si colloca sovente ben oltre la negligenza od imperizia nella redazione del testo, affondando le sue radici nei tempi sempre più contingentati dell'esame parlamentare o essendo, più banalmente, l'effetto collaterale ed inevitabile del compromesso politico³².

Più in generale, l'oscurità della legge è il frutto avvelenato di un certo modo di produrre le norme, ormai invalso sia a livello regionale che statale; sicché l'episodio, per quanto singolare, può in un certo senso considerarsi la cartina tornasole della profonda crisi in cui versa oramai il nostro sistema delle fonti del diritto.

Per rendere l'idea, è sufficiente prendere in considerazione alcuni dati delle ultime due Legislature.

Durante la XVIII Legislatura, a fronte di 146 decreti-legge emanati e 164 decreti legislativi pubblicati, sono state approvate 311 leggi ordinarie (di cui però 104 di conversione di decreti-legge). Oltretutto, per l'approvazione di 65 delle 311 leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia (in 41 di questi 65 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari). Dei 146 decreti-legge emanati, 104 sono stati convertiti in legge, ma solo 5 sono stati convertiti all'esito di tre passaggi parlamentari (si è reso cioè necessario un secondo passaggio nel primo ramo di esame, per un totale appunto di tre passaggi complessivi), mentre per i restanti 99 è stato sufficiente un solo passaggio in ciascuna delle due Camere; inoltre, 58 volte il Governo ha posto la fiducia in almeno un ramo del Parlamento (35 volte in entrambi i rami)³³.

Nella corrente XIX Legislatura, a fronte di 46 decreti-legge emanati e 32 decreti legislativi pubblicati, sono state approvate 69 leggi ordinarie (di cui però 35 leggi di conversione di decreti-legge). Per l'approvazione di 24 delle 69 leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia (in 13 di questi 24 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari). Dei 46 decreti-legge emanati, 34 sono stati convertiti in legge: nessuno di essi è stato convertito all'esito di tre passaggi parlamentari (è cioè stata sufficiente una sola lettura in ciascun ramo del Parlamento); inoltre, 23 volte il Governo ha posto la fiducia in almeno un ramo del Parlamento (12 volte in entrambi i rami)³⁴.

I numeri, in linea con le precedenti legislature, dimostrano il recesso della legge nel sistema delle fonti e concludono il consolidamento di uno *status quo* in cui il numero delle leggi ordinarie approvate (che non siano di conversione di decreti-legge) è in graduale ed incessante diminuzione³⁵,

³² G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 46.

³³ Cfr. "La produzione normativa: cifre e caratteristiche", Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 28 settembre 2022.

³⁴ Cfr. "La produzione normativa: cifre e caratteristiche", Camera dei deputati, Servizio Studi, XIX Legislatura. I dati inevitabilmente parziali sono aggiornati alla data del 13 novembre 2023.

³⁵ Il dato è da correlare anche al fatto che, tenuto conto della degenerazione quantitativa del ricorso alla decretazione d'urgenza, infatti, si è riscontrata l'impossibilità per le Camere di dedicarsi alla legislazione ordinaria, a fronte della necessità di dedicarsi in via sempre maggiore alla conversione dei decreti-legge: è questa la «doppia espropriazione» di prerogative parlamentari cui si riferisce A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-*



in via inversamente proporzionale al numero crescente di atti aventi forza di legge del Governo, divenuti le vere proprie leve di riforma dell'ordinamento; in cui vi è un reiterato utilizzo della questione di fiducia, sovente in abbinamento con maxi-emendamenti di provenienza governativa; in cui il monocameralismo alternato, indotto³⁶ o «di fatto» è una prassi ormai istituzionalizzata e accettata dalle forze politiche in maniera bipartisan (nella scorsa legislatura, infatti, ci sono stati tre differenti governi, di cui due di colore politico diverso e uno di unità nazionale)³⁷.

Ecco che, nonostante tutti gli strumenti predisposti negli anni dal legislatore statale e regionale per garantire la produzione di una normativa di elevata qualità³⁸, quest'ultima viene costantemente

legge, Padova, 1997, 502, accanto alla sostituzione del Governo al Parlamento nell'attività legislativa, provocata dal problematico fenomeno dell'uso improprio del decreto-legge.

³⁶ Secondo D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxi-emendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2013, 9, il monocameralismo indotto sovverte la simmetria di ruoli e funzioni propria del bicameralismo perfetto di cui all'art 70 Cost. Per un'opinione in parte dissenziente, I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la "sua" maggioranza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3 del 2016, 41 ss., ravvede sì, criticamente, nel bicameralismo alternato una forma di estrinsecazione del «monocameralismo indotto», in quanto lede il principio della doppia ponderazione, che costituisce la fisiologia del bicameralismo perfetto. Secondo l'A., però, il bicameralismo alternato rappresenta pur sempre «un male minore rispetto al fenomeno dei maxi-emendamenti; e che si possa quindi riflettere – in una prospettiva di contenimento del danno – sul possibile utilizzo di tale tendenza legislativa come alternativa procedurale alla fiducia posta sui maxi-emendamenti», alla luce di alcuni vantaggi che essa comporta: in primo luogo, la drastica riduzione della durata del procedimento legislativo rispetto ai disegni di legge ritenuti prioritari per l'attuazione del programma di governo e rispetto ai disegni di conversione dei decreti-legge; in secondo luogo, la riscoperta del ruolo dell'istruttoria legislativa, almeno in un ramo del Parlamento (ciò fa sì che il bicameralismo alternato possa essere definito anche come «monocameralismo procedurale»); infine, il riequilibrio della natura paritaria e perfetta del bicameralismo, potendo infatti l'esercizio «alternato» della funzione legislativa, secondo regole di rigorosa rotazione nell'esame dei disegni di legge governativi, contribuire a garantire ad entrambe le Camere condizioni più omogenee di esercizio della funzione legislativo, cui corrisponderebbe pure la capacità di contenere gli eccessi dei poteri del Governo in Parlamento. Sul tema, in generale, anche C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 9 del 2013, 3 ss.

³⁷ Di «monocameralismo di fatto» parla N. LUPO, *Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in Id. (a cura di) *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, Cedam, 2010, 6, il quale rileva come «il ramo del Parlamento che riceve per la prima volta un testo su cui è stata già posta la questione di fiducia si trova dinnanzi ad un'alternativa per più versi diabolica: se non modifica il testo, rinuncia in sostanza all'esercizio della sua funzione legislativa [...]; se invece lo modifica [...] origina [...] un *vulnus* nel rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento».

³⁸ A livello statale, si possono menzionare innanzitutto fonti di rango primario: la legge 11 dicembre 1984, n. 839 recante «Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana»; la legge 23 agosto 1988, n. 400, che peraltro all'art. 13-bis, comma 2, stabilisce che: «Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito»; la legge 15 maggio 1997, n. 127 recante «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo»; la legge 8 marzo 1999, n. 50 ha previsto la



minata dall'eccessivo contingentamento e dalla sproporzionata contrazione dei tempi della discussione e della dialettica parlamentare, indotti da quelle procedure sorte in via di prassi, a Costituzione invariata, per garantire l'approvazione delle leggi in tempi rapidi e certi, nondimeno devianti dallo spirito della Costituzione medesima.

Ma, come evidenziato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, nel discorso di giuramento per il suo secondo mandato del 3 febbraio 2022, il Parlamento dovrebbe sempre essere posto in condizione di «poter esaminare e valutare con tempi adeguati» gli atti normativi, particolarmente quelli fondamentali di governo del Paese, giacché «la forzata compressione dei tempi parlamentari rappresenta un rischio non certo minore di ingiustificate e dannose dilatazioni dei tempi».

Se infatti la qualità della legge, quale prerequisite indispensabile per la certezza del diritto, viene sistematicamente sacrificata sull'altare del risultato politico, allora l'oscurità della legge finisce per collocarsi – ben oltre i confini di quel compromesso che, come detto, ne determina la fisiologica ambiguità – sul campo della strumentalizzazione e del piegamento della tecnica alla politica³⁹.

In generale, i fenomeni descritti sono tutti indicatori del mutamento politico-istituzionale che ha visto inesorabilmente spostarsi l'asse del procedimento legislativo dal Parlamento, che ha perso progressivamente quella centralità immaginata dai Padri Costituenti⁴⁰, al Governo, divenuto l'indiscusso *dominus* del processo decisionale⁴¹.

adozione delle analisi di impatto della regolazione (AIR), analisi tecnico normativa (ATN) e verifica di impatto della regolamentazione (VIR), successivamente implementate dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 26 febbraio 2009, dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 19 novembre 2009, n. 121, e Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 16 gennaio 2013. Da ricordare poi la prima Circolare del 19 febbraio 1986, adottata congiuntamente dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti delle due Camere, è stata sostituita dalla Circolare del 20 aprile 2001 recante “Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi”, le cui regole si integrano con quelle della Circolare del 10 gennaio 1997 del Presidente del Senato sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni e, per gli atti normativa di competenza del Governo, con quelle dettate dalla Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2001, recante “Guida alla redazione dei testi normativi”. A livello di regolamenti parlamentari, si può richiamare l'art. 79 del Regolamento della Camera dei deputati prescrive di «verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo», nonché «l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi».

³⁹ Cfr. R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione*, cit., 1425; M. ANIS, *La legge oscura*, cit., 81; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 208.

⁴⁰ Sul complesso e generale tema della lenta ma progressiva perdita di centralità del Parlamento in favore del Governo nell'attuale quadro politico istituzionale, *ex multis*, v. F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3 del 2009; E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro sistema delle fonti*, *ibid.*, n. 2 del 2010. Sotto il profilo della dislocazione del potere legislativo in favore degli esecutivi, si assiste ormai ad una preponderante produzione normativa del Governo tale da revocare in dubbio la stessa sopravvivenza di un vero e proprio “sistema” delle fonti. Questo processo di spostamento del centro di gravità del potere legislativo dal Parlamento al Governo introduce, peraltro, la questione fondamentale relativa alla c.d. “crisi della legge parlamentare”, mettendone in evidenza l'insostenibilità della sua configurazione come «perno del sistema delle fonti» (in tal senso v. A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, Giuffrè,



Eppure, bisogna resistere dalla tentazione di attribuire in via esclusiva all'Esecutivo la responsabilità politica della produzione di atti oscuri.

Sappiamo, infatti, che la decisione scaturente dal procedimento legislativo è (*rectius*: dovrebbe essere) la formazione di una volontà collettiva, alla quale si giunge (*rectius*: dovrebbe giungersi) in Parlamento «per progressione», attraverso il reciproco confronto dialettico⁴². Ebbene, nella misura in cui la discussione e il confronto parlamentare vengono reiteratamente limitati, se non azzerati, il procedimento legislativo, che dovrebbe essere strutturato secondo una logica progressiva come «continua interazione tra preferenze individuali e decisione collettiva», si trasforma in una «cooperazione meramente occasionale», che gradualmente individualizza, anziché collettivizzare, la decisione finale, cioè il prodotto legislativo⁴³. Tale meccanismo, però, snaturando una decisione collettiva in una decisione individuale, paradossalmente produce benefici per tutti gli attori del processo decisionale, poiché di fatto deresponsabilizza politicamente il Parlamento e i suoi componenti, così capaci di giustificarsi dinanzi ai propri *stakeholders* e di mantenerne il consenso. In ciò si disvela, in definitiva, la forte «corresponsabilità dell'istituzione parlamentare»⁴⁴.

5. La certezza del diritto come valore realizzabile solo in via di approssimazione

La certezza del diritto è un lemma 'aperto', che racchiude in sé una pluralità di significati. Dal punto di vista semantico, infatti, per certezza del diritto si può intendere indifferentemente, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la buona confezione, la

1977, 60), trasformandosi invece in una «fonte "a competenza residuale"» (così F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, Ecig, 1999, 44 ss.) o, almeno, subendo una gravissima marginalizzazione tale da indurre a parlare di fuga dalla legge: v. R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011.

⁴¹ Sul punto, cfr. S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *Il Governo in Italia*, Torino, 2011, 280 ss.; L. DUILIO, *Introduzione. Istituzioni e politica della legislazione nell'età del cambiamento*, in Id. (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, 27. Secondo C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi*, cit., 9, il «progressivo ma inesorabile spostamento del ruolo propositivo, ma anche decisorio, dal Parlamento al Governo, con un mutamento dei rapporti di forza (...) vede il primo assumere una funzione sempre più notarile delle decisioni assunte dall'Esecutivo».

⁴² Cfr. C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto Pubblico*, 2008, 599, nonché E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, VI, Pisa, 2014, 73. In tal modo il procedimento legislativo è in grado di realizzare quell'operazione di sintesi politica in cui risiede il significato del parlamentarismo (v. H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in Id., *Il primato del Parlamento*, trad. it. a cura di C. Geraci, Milano, 1982, 171).

⁴³ Come sapientemente illustrato da G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 298 ss.

⁴⁴ Cfr. N. LUPO, *Un Parlamento, purtroppo, «co-responsabile» dei tanti mali della nostra legislazione*, in (a cura di) L. Duilio, *Politica della legislazione, oltre la crisi*, cit., 305. Concorde M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in Costituzionalismo.it, n. 2 del 2017, 5.



leggibilità, la chiarezza, la comprensibilità, l'omogeneità, l'accuratezza, l'organicità, la prevedibilità e la coerenza, sia intrinseca che estrinseca, del diritto⁴⁵.

Dal punto di vista assiologico, è noto come autorevoli voci abbiano fornito diverse chiavi di lettura della certezza del diritto come valore dell'ordinamento giuridico.

Secondo Jerome Clark, ad esempio, la certezza del diritto è un mito da sfatare, una pia e puerile illusione, una proiezione psicologica della naturale tensione umana verso un'autorità «accettata dogmaticamente e posta fuori di ogni discussione». In questa prospettiva di tipo soggettivo, la certezza del diritto è solo un retaggio ideologico da eradicare, in quanto è il frutto dell'innato bisogno dell'uomo di sentirsi protetto. Insomma, è un valore che l'uomo accetta supinamente in modo aprioristico, e che, inconsciamente o meno, non è disposto a mettere in discussione (né è per sua natura portato a farlo)⁴⁶.

A questa prospettiva psicologico-soggettiva, se ne può contrapporre una storico-oggettiva, propugnata tra gli altri da Norberto Bobbio, secondo cui la certezza del diritto è un valore costruito sull'esigenza dell'essere umano di durevolezza e stabilità, giacché la convivenza dei consociati non può fondarsi su regole precarie, arbitrarie o diseguali, ma su un complesso di norme salde, solide, certe. In questo senso, la certezza è un valore immanente del diritto e, in un certo senso, la condizione stessa di sopravvivenza di ciascun ordinamento giuridico⁴⁷.

In ogni caso, esiste una qual certa correlazione tra la certezza del diritto e il primato della legge come fonte normativa. Parrebbe testimoniarlo il differente ruolo assunto dalla legge nel passaggio dallo Stato liberale a quello costituzionale. Nel paradigma dello Stato di diritto, infatti, la legge è «fattore di ordine» e «garanzia assoluta e ultima di stabilità»: è dunque funzionale e strumentale alla certezza del diritto, intesa soprattutto come completezza e sistematicità dell'ordinamento giuridico. Nel contemporaneo Stato costituzionale, invece, la perdita di centralità della legge, la sua «polverizzazione» e frammentazione in contenuti eterogenei, la sua occasionalità e contraddittorietà, il suo recesso conclamato nel sistema

⁴⁵ *Ex multis*: G. CARCATERA, *Certezza, scienza, diritto*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1962, 377 ss.; M. CORSALE, voce *Certezza del diritto. Profili teorici*, in *Enciclopedia giuridica*, VI, Roma, 1988, 4 ss.; A. PIZZORUSSO, voce *Certezza del diritto. Profili applicativi*, *ibid.*, 1 ss.; L. GIANFORMAGGIO, voce *Certezza del diritto*, in *Digesto delle Discipline privatistiche*, II, 1995, 275; G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, 2006.

⁴⁶ J. CLARK, *Law and Modern Mind*, New York, 1949, 368 ss.

⁴⁷ La certezza «è indissolubilmente legata al diritto (...), non si può neppure immaginare un ordinamento giuridico senza che sussista una sia pur minima garanzia di certezza», a tal punto che «è elemento intrinseco del diritto, sicché il diritto o è certo o non è neppure diritto» (N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?* in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1951, 150 ss.) Nello stesso senso, anche C. LUZZATI, *La certezza del diritto ai tempi delle Costituzioni rigide*, in M. D'Amico-B. Randazzo (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1222, rileva che «un sistema giuridico evoluto non può fare a meno di un minimo di certezza, di quella certezza per la quale la legge è legge e non si discute».



delle fonti in favore degli atti legislativi di provenienza governativa, fanno sì che la legge stessa sia degradata a «strumento e causa di instabilità»⁴⁸.

Anche per questo, oggi, la certezza del diritto parrebbe più che altro una «scelta possibile»⁴⁹ ma non indispensabile, «un equilibrio ragionevole»⁵⁰, ma tutto sommato non necessario o quantomeno sacrificabile. In poche parole, un ideale realizzabile soltanto in via di approssimazione, ma mai completamente⁵¹.

Il punto allora diventa mantenere il più marginale possibile lo scarto “fisiologico” tra essere e dover essere, cioè tra realizzazione pratica e realizzazione ideale della certezza del diritto, onde evitare che i costi, giuridici e non solo, derivanti dall’incertezza trasbordino in crisi strutturali del sistema costituzionale⁵².

6. I costi dell’incertezza e le connesse problematiche di costituzionalità

Da più parti è stato evidenziato come, al momento della formazione delle norme giuridiche, la certezza del diritto venga garantita soprattutto dal compromesso tra tecnica, che garantisce un’adeguata «qualità redazionale»⁵³, e politica, che, in forza della legittimazione del voto popolare, è pur sempre libera nel fine e nei mezzi e, dunque, può selezionare anche le tecniche di regolazione che ritenga più opportune⁵⁴.

Il fatto, però, che il diritto non sia una «forma vuota asservita alla politica»⁵⁵, fa sì che non si possano sacrificare sistematicamente sull’altare dell’accordo politico quelle forme «che esprimono l’essenza del discorso giuridico»⁵⁶.

⁴⁸ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 33 ss.

⁴⁹ C. LUZZATI, *La certezza del diritto ai tempi delle Costituzioni rigide*, cit., 1222.

⁵⁰ F. DAL CANTO, *Formazione e valutazione della legge*, cit., 101.

⁵¹ H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, a cura di M.G. Losano, Torino, 1996, 389.

⁵² In effetti la [sentenza n. 110/2023](#) segna uno spartiacque perché «apre però ora una questione assai complessa, cui la Corte dovrà dare progressive risposte, per definire quale sia il livello di difficoltà ermeneutica tollerabile e quando invece debba ritenersi varcata quella soglia che conduce alla totale e insanabile oscurità (e, conseguentemente, all’illegittimità costituzionale)», cfr. S. SCAGLIARINI, [La Corte e la tecnica legislativa](#), in questa [Rivista](#), [Studi 2023/III](#), 840.

⁵³ R. DICKMANN, *Il drafting come metodo della legislazione*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 214 s.

⁵⁴ Sulla circostanza che diritto e politica debbano interconnettersi per garantire la qualità della legge, si rimanda, *ex multis*, a: A.A. MARTINO, *La progettazione legislativa nell’ordinamento inquinato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1977, 21; A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e Società*, 2000, 592; V. DI CILOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, 2002. Sulla libertà nella scelta delle tecniche di regolazione, v. G.U. RESCIGNO, voce *Tecnica Legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Roma, 1990, 3.

⁵⁵ 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 del 2013)*, in [federalismi.it](#), n. 21 del 2013, 11.



Del resto, i benefici che l'accordo politico è in grado di generare nel breve-medio periodo, sovente non collimano con i costi di lungo periodo, sia socioeconomici che giuridico-istituzionali, derivanti da una legislazione di qualità scadente o pessima che ingenera incertezza negli operatori e nei cittadini⁵⁷.

L'incertezza, infatti, è anzitutto un costo sociale ed economico, giacché una regolazione di elevata qualità è un *booster* per la crescita economica e l'utilizzo efficiente delle risorse, garantisce al Paese maggiore competitività⁵⁸ ed attrattività nel mercato europeo ed internazionale, favorendo l'afflusso di capitali e di investimenti dall'estero⁵⁹. Una normativa chiara, coerente e semplice, priva di ambiguità, costituisce altresì il primo meccanismo deflativo del contenzioso, un motore di efficientamento del lavoro degli uffici giudiziari e della Pubblica amministrazione, nonché un fattore di risparmio per imprese e cittadini, sgravati dai pesi della burocrazia.

Senza considerare che l'incertezza scaturente da una cattiva legislazione, in generale, favorisce e/o intensifica i comportamenti fraudolenti in danno di altri cittadini e della pubblica amministrazione, creando terreno fertile per fenomeni devianti come la corruzione e l'evasione fiscale, con ricadute negative, in termini di minori entrate, anche per il bilancio dello Stato.

Tutto ciò, sul lungo periodo, crea inevitabilmente disaffezione tra i cittadini e può generare un loro distacco progressivo, se non un vero e proprio disamoramento, dalla vita politica e istituzionale⁶⁰.

Per quanto concerne i costi giuridico-istituzionali dell'incertezza e, per quanto interessa in questa sede, dei connessi problemi di costituzionalità, va in primo luogo rilevato come una legge incerta ed ambigua pone evidentemente il rischio di un'interpretazione arbitraria⁶¹,

⁵⁶ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 126 ss.

⁵⁷ Come efficacemente descritto da G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 190 ss.; sul punto v. anche M.A. CABIDDU, *Il costo dell'incertezza*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge?* cit., 358.

⁵⁸ F. BASSANINI- S. PAPARO- G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologia, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in [Astrid](#), n. 11 del 2005, 1 ss.

⁵⁹ R. ZACCARIA, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Fuga dalla legge?* cit., 15.

⁶⁰ Sull'argomento, si vedano L. VIOLANTE, *Voci a confronto*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, cit., 296; M. ARNONE, *Costi economici e sociali dell'incertezza: l'incertezza giuridica come elemento dell'incertezza di sistema. Aspetti metodologici e sostanziali e della riduzione dello stock normativo*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge?* cit., 399 s.; F. DAL CANTO, *Formazione e valutazione della legge*, cit., 58.

⁶¹ Secondo F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?* cit., 564 s., l'esigenza di certezza postula la formazione di «norme chiare, precise e tali da circoscrivere al massimo la discrezionalità degli organi dell'applicazione».



estendendo a dismisura i margini di discrezionalità degli organi preposti all'applicazione del diritto⁶².

Se, infatti, la discrezionalità ermeneutica, propiziata dalla formulazione di norme elastiche, è essa stessa presidio di certezza del diritto, fungendo da garanzia contro applicazioni automatiche e irragionevoli del precetto legislativo e favorendo l'evoluzione dell'ordinamento giuridico⁶³, per contro, però, essa va contenuta entro binari che garantiscano al pubblico la possibilità di controllare la ragionevolezza delle decisioni assunte dalla pubblica amministrazione e dai giudici, evitando interpretazioni creative o l'esercizio di una funzione paralegislativa⁶⁴. Ecco perché una legge oscura appare di dubbia compatibilità, in via diretta, tanto con l'art. 97 Cost., in forza del quale le sfere di competenza e le attribuzioni della P.A. sono determinati «secondo disposizioni di legge», quanto con il principio di cui all'art. 101 Cost., il quale stabilisce che «i giudici sono soggetti soltanto alla legge». Ed è qui che si annida il *vulnus* più pernicioso al principio di sovranità popolare consacrato all'art. 1 Cost: la turbativa del principio di separazione dei poteri. Perché la certezza del diritto offre all'interprete la misura dell'interazione democratica fra istituzioni e cittadini, costituendo la legge il *medium* mediante cui il legislatore trasferisce la sua volontà ai destinatari della norma⁶⁵. Pertanto, leggi oscure seguitano a generare ed alimentare nei cittadini disaffezione e sfiducia verso le istituzioni, minando alla base il corretto svolgersi del circuito rappresentativo e dell'interazione democratica tra governanti e governati⁶⁶.

⁶² *Ex multis*: M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 26; E. LONGO, *Il contributo della Corte Costituzionale alla qualità della normazione*, cit., 54; A.A. MARTINO, *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, cit., 10; G. PINO, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, in M. Gorlani-A. Apostoli (a cura di), *Crisi della giustizia e (in)certezza del diritto*, 2018, 109 ss.; M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*: cit., 9; M. RUOTOLO, *La progettazione. Un'esigenza di rilievo costituzionale?* in *Giurisprudenza italiana*, 2000.

⁶³ Come rileva F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Torino, 2003, 250, «l'esigenza di certezza, intesa come necessità sistemico-funzionale, collide (...) con l'altra esigenza, teleologico-assiologica, di realizzazione del fine-valore giustizia». Pertanto, «l'eccesso di rigidità (...) finirebbe col compromettere, in molti casi, la possibilità di considerazione delle istanze poste dalla soluzione del singolo caso».

⁶⁴ Per tutti, F. MODUGNO, *Rileggendo Frosini*, in (a cura di) A. Jellamo-F. Riccobono, *In ricordo di Vittorio Frosini*, Milano, 2004, 11 ss.

⁶⁵ Si veda P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002, 126 s. In una forma di Stato democratico, infatti, la comprensibilità delle leggi incide sulla qualità della democrazia, sulla sicurezza nonché sulla partecipazione dei cittadini al governo della *res publica*. Sul punto, anche M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 124.

⁶⁶ Cfr. A. MANZELLA, *Introduzione ai lavori. Cinque interrogativi tra legittimità e leggibilità della legge*, in N. Lupo (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., 11; A. PIZZORUSSO, voce *Certezza del diritto. Profili applicativi*, cit., 4; R. PINARDI-S. SCAGLIARINI, *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa*, cit., 1757 ss.



7. Conclusioni e possibili rimedi

La produzione sempre più massiccia di norme di scarsa qualità e di dubbia chiarezza ingolfa l'ordinamento giuridico, ed è direttamente proporzionale al grado di incertezza che lo attanaglia.

Sebbene un fisiologico margine di incertezza sia inevitabile, oltretutto accettabile in quanto – come si è visto – risulta funzionale ad assicurare, nel processo di concretizzazione del diritto, la giustizia sostanziale dell'ordinamento giuridico, tuttavia la legge, volendo parafrasare Jorge Luis Borges, non dovrebbe essere un labirinto, cioè un edificio costruito per confondere gli uomini⁶⁷. Altrimenti il corretto funzionamento del circuito democratico è destinato a risentirne in negativo.

Leggi incerte e oscure alimentano la disaffezione del popolo verso le istituzioni e lo distanziano sempre più dalla partecipazione alla *res publica*: forse non è un caso che l'affluenza alle urne sia da anni in parabola discendente. Sotto questo punto di vista, la fuga dal voto può essere considerato un effetto dovuto anche, *inter alia*, alla crisi della qualità della legge e della certezza del diritto.

La scarsa qualità della legge è un problema ormai strutturale del nostro sistema delle fonti del diritto, perciò non si può escludere che, negli anni a venire, la Corte costituzionale abbia ad annullare disposizioni oscure con maggiore frequenza che nel passato.

Tuttavia, non parrebbe potersi collocarsi, tra i possibili rimedi al problema, un sindacato "generalizzato" di legittimità costituzionale per oscurità della legge, poiché significherebbe – esulando dai confini della radicalità delineati dalla [pronuncia n. 110/2023](#) della Corte costituzionale – riconoscere al vizio di (mera) oscurità riconosciuta l'idoneità ad intaccare la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti dell'ordinamento giuridico.

A ciò si aggiungano la mancanza in Costituzione di un parametro espresso che imponga la chiarezza normativa e i limiti di accesso al giudizio costituzionale per via incidentale di cui si è dato atto nei precedenti paragrafi; soprattutto, in via prioritaria, rimane estremamente complicato ipotizzare la giustiziabilità di un autonomo vizio di legittimità costituzionale, consistente nella violazione delle regole della tecnica legislativa, senza che ciò determini quantomeno il rischio di trasformare il sindacato della Corte costituzionale in un giudizio dai contorni più politici che tecnici⁶⁸. Anche perché – per assurdo – ogni legge, in quanto fisiologicamente un po' incerta, finirebbe col formare possibile oggetto del relativo sindacato.

⁶⁷ J.L. BORGES, *L'Immortale*, in *L'Aleph, Tutte le Opere*, vol. 1, 779.

⁶⁸ G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza più recente*, cit., 1035; A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Parlamento tra aperture del «modello» e fluidità dell'esperienza*, in A. Ruggeri-G. Silvestri (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000, 2 ss.; R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione*, cit., 1425. D'altra parte, si può persino dubitare, oltretutto dell'appropriatezza, della pratica utilità di un sindacato di legittimità costituzionale sulla violazione delle regole del *drafting*: V. CAIANIELLO, *Il «drafting» delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 26. Si è proprio rilevato, anzi, con riferimento alla [sentenza n. 89/1996](#) della Corte costituzionale, che «qualche dubbio permane alla luce dei principi di *better regulation* espressi nell'ordinamento italiano e dei limiti che la Corte si è auto-imposta nello scrutinare la ragionevolezza in tutti quei casi in cui il sindacato di costituzionalità rischia di "sovrapporsi [ad] una verifica di opportunità, per di più condotta sulla base di un etereo parametro di giustizia ed equità": cfr. L. DI MAIO, [Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023](#), in questa [Rivista](#), Studi 2023/II, 724.



Perciò, per immaginare soluzioni alle problematiche descritte, occorre andare a ritroso e risalire alla radice del problema.

Si è detto come la certezza del diritto sia assicurata dall'equilibrata convergenza tra le regole della tecnica e le esigenze della politica. Ad entrambe le direttrici d'azione, pertanto, può assegnarsi il compito di migliorare la qualità della legge.

Dal punto di vista tecnico, occorre "sburocratizzare" la legge e il suo procedimento di formazione, superando le degenerazioni di una legistica sempre più arcaica, complessa, confusa: ad esempio, tornando alla semplicità con cui vennero volutamente scritti gli articoli della Costituzione repubblicana del 1948, con periodi non troppo lunghi e senza più di una subordinata. Un testo chiaro, breve, con vocaboli comprensibili, di uso comune⁶⁹. Perché doveva essere compresi da tutti i cittadini, anche dai non addetti ai lavori: infatti, ai sensi della XVIII^a e ultima disposizione transitoria e finale, il testo della Costituzione dovette essere depositato nella sala comunale di ciascun Comune, per ivi rimanere esposto, proprio affinché la cittadinanza, che all'epoca era in maggioranza analfabeta o quasi, potesse prenderne contezza e cognizione.

Dal punto di vista politico, sottoporre a tagliando la Seconda Parte della Costituzione appare operazione ormai non più eludibile.

A livello sistematico, infatti, troppo spesso la scarsa qualità della legge – con l'incertezza che ne deriva – è causalmente imputabile ad un vizio *in procedendo*, cioè è il frutto avvelenato di procedimenti di formazione o tecniche regolatorie che contraggono o azzerano la dialettica parlamentare; prassi devianti dallo spirito della Costituzione, nate per l'esigenza di garantire maggiore stabilità, rapidità d'azione e governabilità all'Esecutivo a Costituzione invariata (abuso della decretazione d'urgenza, monocameralismo indotto, maxi-emendamenti abbinati a questione di fiducia, etc.), nell'incapacità cronica delle forze politiche di trovare una larga intesa per riformare la nostra forma di governo.

A ben vedere, allora, l'oscurità della legge non è certo l'effetto domino ed impreveduto di una procedura di formazione normativa sostanzialmente viziata, ma è un costo computato e comunemente ormai accettato dal legislatore, sovente sacrificato sull'altare dell'accordo politico raggiunto in sede extraparlamentare.

In tal senso, la crisi della certezza del diritto non è che un effetto collaterale della crisi della nostra forma di governo. Sotto questo punto di vista, l'auspicio è che la Seconda Parte della Costituzione venga al più presto riformata e la nostra forma di governo rivista, per dotare l'Esecutivo di strumenti adeguati ad indirizzare l'attività legislativa e a garantirgli maggiore stabilità, anche al fine di superare le deviazioni e le incrostature istituzionali sorte nella prassi.

Se nulla di tutto ciò verrà fatto, temo che la certezza del diritto rimarrà a lungo una chimera. O rischierà davvero di essere, come sosteneva Jerome Clark, solo un mito, un'infantile e pia illusione. E allora la legge diventerà come gli ordini in neolingua che Winston Smith, il protagonista del classico *1984* di George Orwell, riceveva dai suoi superiori: indecifrabile e incomprensibile, se non a pochi eletti.

⁶⁹ Per un approfondimento sulle scelte stilistiche e linguistiche, si rinvia a T. DE MAURO, *Introduzione alla Costituzione*, Utet, 2006.