

## SPECIAL ISSUE

# MIGRANTI LEGGI CONTRATTI VERSO LA CHIAREZZA Editor: Annarita Miglietta

Matteo Milanesi

### Il dibattito sull'oscurità legislativa a un anno dalla sent. 110/2023 Bilanci e prospettive

#### Abstract

The paper analyzes the doctrinal debate on judgment no. 110 issued by the Italian Constitutional Court in 2023. After providing a general overview of the subject, the author focuses on the three main aspects of the judgment, identified as such by the specialized literature.

**Keywords:** law obscurity, drafting, certainty of law, Italian Constitutional Court, judicial review of legislation.

#### Abstract

Il saggio analizza il dibattito dottrinale creatosi attorno alla sentenza della Corte costituzionale n. 110/2023. Preliminarmente sondate le questioni di fondo, lo scritto approfondisce i tre profili più rilevanti della pronuncia, per come individuati dalla letteratura specialistica.

**Keywords:** oscurità della legge, *drafting*, certezza del diritto, corte costituzionale italiana, sindacato di legittimità costituzionale.

## 0. Introduzione

La comunicazione che segue si pone in senso preliminare e pregiudiziale rispetto all'ambito, più circoscritto, del convegno. In ideale prosecuzione di un precedente contributo<sup>1</sup>, essa intende infatti

---

<sup>1</sup> Milanesi (2023).

porre l'accento sulla questione – di rilievo storico – della legge cosiddetta “oscura”<sup>2</sup>, per come (parzialmente) risolta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 110/2023 e successivamente riletta dalla dottrina nazionale.

Il punto di partenza non può che essere il rilievo, contenuto nel provvedimento, a mente del quale “disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pong[ono] in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost.”<sup>3</sup> Con tale statuizione sono stati dunque posti (almeno) due punti fermi. Ossia: che la legge “irrimediabilmente oscura” è incostituzionale e che il parametro violato dalla stessa è quello di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*

Ribadire questi due aspetti, lungi dal costituire un pleonasma, risulta funzionale a comprendere l'essenziale portata innovativa della pronuncia, che finalmente fornisce, nero su bianco, una soluzione ad un problema – quello del rilievo costituzionale della qualità della regolazione – da lungo dibattuto in dottrina. Ma la letteratura stessa ha avuto modo, in questo anno di sedimentazione, di indagare gli ulteriori aspetti che la pronuncia solleva. Volendo operare un breve censimento, possono identificarsi tre questioni nodali.

## 1. Primo problema: il parametro

Il primo profilo su cui incide l'occhio dell'interprete è quello del parametro. Come risulta evidente dalla premessa, la Consulta ha eletto la ragionevolezza, quale ramificazione dell'art. 3 Cost., a principio idoneo a sanzionare l'oscurità normativa.

Così facendo, è stato identificato con sicurezza un indice normativo alla luce del quale rileggere la qualità della legislazione, tra i plurimi che la dottrina aveva cercato di identificare in passato. Una scelta che, per alcuni, non pare essere convincente.

Anzitutto, perché potrebbe essere identificato un canone più adeguato nel principio di certezza del diritto, che meglio esprime – grazie alla propria autonomia dogmatica – le esigenze di prevedibilità della legislazione, senza dilatare oltremodo un contenuto vago ed eterogeneo quale è la ragionevolezza<sup>4</sup>.

In secondo luogo, perché – ritengono alcuni – l'oscurità normativa rileva *ex se*; trattasi di un vizio logicamente antecedente della norma, che risiede già nella sua formulazione testuale. E che, per questo, non richiede siano scomodate valutazioni in ordine alla difforme applicazione che, derivante dalla stessa inadeguata scrittura della disposizione, ne costituisce per l'appunto una conseguenza<sup>5</sup>.

Deve peraltro darsi conto di un indirizzo diverso, volto ad affermare non tanto 'l'invalidità debole', quanto più l'inesistenza della norma che sia radicalmente oscura. La tesi, autorevolmente sostenuta, genera dal ragionamento secondo cui la radicale oscurità si ravviserebbe nei non-enunciati,

<sup>2</sup> Così come nella fortunata monografia di Ainis (2002). Per ulteriori approfondimenti della questione si rinvia alla bibliografia principale (riportata anche in Milanesi [2023]): Pinardi, Scagliarini (2008); Salerno (1997); Romboli (2008); Ruotolo (2000); Cuocolo (2004); Dal Canto (2014); Panizza, Romboli (2007); D'Aloia, Mazzina (2001).

<sup>3</sup> Corte cost., sent. n. 110/2023, *considerato in diritto* 4.3.3.

<sup>4</sup> Sulla scorta delle considerazioni di Ainis (2002), ho esposto questa tesi in Milanesi (2023: 730-36). Anche Giupponi coglie, nella pronuncia, il rilievo di un percorso argomentativo di stampo “più ‘oggettiv[o]’”, legato alla certezza del diritto, sia pure collocato “sottotraccia” (2023: 1240). Negli stessi termini, Mobilio (2023), il quale ritiene che si sia di fronte ad “una dilatazione considerevole degli interessi coperti dall'art. 3 Cost. e del giudizio di ragionevolezza” (1135).

<sup>5</sup> Cfr. Milanesi (2023: 731) e Mobilio (2023: 1137).

ossia in quegli elementi solo apparentemente dotati di carattere normativo, ma in realtà del tutto privi dei requisiti ontologicamente necessari per far parte dell'ordinamento<sup>6</sup>.

A fronte di questi dubbi, può dirsi che il dibattito sull'individuazione del corretto parametro, nonostante l'importante arresto giurisprudenziale in commento, sia ancora aperto e che, quindi, non si sia "giunti ad una definitiva sistematizzazione"<sup>7</sup>.

## 2. Secondo problema: la soglia dell'oscurità

La seconda questione, forse più rilevante in termini pratico-applicativi, attiene alla soglia minima di chiarezza, violata la quale la legge si candida all'incostituzionalità. Si tratta, probabilmente, del profilo più fumoso dell'intera questione, atteso che il Collegio non enuncia indici sicuri alla luce dei quali condurre il sindacato, ma confina la propria statuizione al campo dei principi. Ciononostante, possono ricavarsi alcune indicazioni; è su di esse che la dottrina ha incarnato un pregevole ruolo ricostruttivo.

*In primis*, è stato opportunamente evidenziato che l'oscurità rileva solo allorché sia irrimediabile, ossia – come è stato scritto – nelle ipotesi di "impossibilità interpretativa assoluta"<sup>8</sup>, non anche nei casi di "difficoltà ermeneutica tollerabile"<sup>9</sup>, superabile cioè con l'ordinaria esegesi.

A catena, tuttavia, ci si deve domandare quale sia il *discrimen* tra le due categorie. La letteratura ha suggerito, a tal riguardo, che sia irrimediabilmente oscura quella disposizione caratterizzata da "presupposti applicativi assolutamente indeterminabili, al punto da risultare insuscettibile di significare qualcosa, nonostante l'impiego di tutti gli strumenti ermeneutici a disposizione"<sup>10</sup>.

In apparente alternativa a questo indirizzo, che riduce in modo significativo la potenzialità della pronuncia, è stato proposto di operare una valutazione casistica basata su criteri di "intelligibilità, prevedibilità, affidabilità e certezza della norma"<sup>11</sup>, con la valorizzazione del passaggio della sentenza con cui la Corte richiede che il legislatore definisca, di volta in volta e con puntualità, "i limiti entro i quali i [...] diritti e interessi legittimi [del consociato] potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione".<sup>12</sup>

È chiaro che i dubbi restano molteplici in ordine a questo profilo, tanto che pare opportuno auspicare un approccio "parsimonioso"<sup>13</sup> al sindacato costituzionale in materia.

## 3. Terzo problema: l'effetto conformativo

Del resto, anche lo stesso provvedimento sembra restituire buona parte del lavoro allo stesso legislatore, chiamato evidentemente ad ottemperare alle richieste della Corte. È stato correttamente scritto che la

<sup>6</sup> Così Ruggeri (2024), il quale tratta altresì delle conseguenze giudiziali della qualificazione, individuando la necessaria diffusività del sindacato in materia (149-50).

<sup>7</sup> Così Mobilio (2023: 1135).

<sup>8</sup> Donato, Lotta (2023: 169).

<sup>9</sup> Così Scagliarini (2023: 840).

<sup>10</sup> Ferracuti (2024: 93).

<sup>11</sup> Mobilio (2023: 1129).

<sup>12</sup> Sent. 110/2023 in commento, *considerato in diritto* 4.3.3.

<sup>13</sup> Così Mobilio (2023: 1138).

sentenza – oltre a circostanziare in modo espresso le ipotesi di illegittimità e a lasciare inalterati i poteri interpretativi del giudice comune<sup>14</sup> – interviene meramente sulla “*pars destruens*”<sup>15</sup>, sicché nelle mani del *drafter* sta la stessa responsabilità circa l’attuazione dei principi delineati dalla stessa<sup>16</sup>. Si aprono, in breve, “nuovi scenari di dialogo con il legislatore sul *drafting* legislativo, sul ‘buon confezionamento’ delle leggi e, in ultimo, sulla garanzia della certezza del diritto”<sup>17</sup>.

Coerentemente, è risultato pressoché unanime l’appello ad una rinnovata considerazione delle regole di tecnica legislativa, mosso dal rilievo della loro attuale inefficacia<sup>18</sup>. Sempre nell’ottica di una valorizzazione dell’intervento del legislatore si è autorevolmente proposta una rivalutazione dell’istituto della motivazione della legge, che – anche nell’ottica della migliore comprensibilità del testo normativo – consentirebbe “alla Corte, ogni qual volta deve giudicare intorno all’atto, di misurarsi con le ragioni espresse dai legislatori, senza essere costretta a ricostruirne volontà e intenzioni mediante indici indiretti e inaffidabili”<sup>19</sup>.

Il *favor* per la politica, auspicato dalla letteratura, risulta del resto coerente tanto con il *self-restraint* che la Consulta sembra aver tracciato circa la giustiziabilità delle leggi oscure quanto con la valorizzazione del principio di discrezionalità del legislatore<sup>20</sup> (e la correlativa responsabilità ad esso sottesa).

Non si può che condividere tale prospettiva, con l’auspicio che le buone pratiche di qualità della regolazione vengano finalmente viste per quel che sono: un presidio di garanzia per il cittadino. E che, di conseguenza, le leggi possano finalmente essere depurate quantomeno di quelle insidie facilmente evitabili, come l’impiego di terminologie astruse, rinvii muti, strutture testuali disordinate. In tal senso, il punto di partenza potrebbe essere ricercato proprio nel rispetto dei principi basilari della normazione, già da tempo codificati dalla letteratura e che la dottrina più recente ha riproposto in esito alla pronuncia in commento<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> Lo osserva Giupponi (2023: 1241).

<sup>15</sup> Frosini (2024:17).

<sup>16</sup> Scrivono Donato e Lotta (2023) che “la questione prima ancora che giuridica è da collocare sul piano della responsabilità politica, essendo le norme ‘oscuere’ non autopoietiche, ma frutto della volontà politica del legislatore” (177-178).

<sup>17</sup> Di Martino (2023: 990).

<sup>18</sup> In questi termini Arabia (2024): “[l]e Regioni [...] sono state pioniere nel mettere a punto regole e suggerimenti per la buona redazione degli atti normativi – prestando attenzione, più di recente, anche su numerosi aspetti legati alla loro qualità sostanziale – ma, con molta probabilità [...] non sono ben utilizzati, o addirittura non adoperati, alcuni strumenti di valutazione preventiva quali, in particolare, l’analisi tecnico-normativa (ATN), cui si ricorre durante il procedimento di formazione degli atti normativi – che [...] comprende anche regole di *drafting* – e l’analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, sulle imprese e sulla pubblica amministrazione (AIR).” (164).

Per Lorello (2023), a fronte della sent. 110/2023 cit. “si può ritenere che si aprano spazi nuovi nella direzione della valorizzazione delle tecniche di redazione normativa, il cui rispetto diviene necessario per dare chiarezza e comprensibilità ai testi normativi e per garantirne, al tempo stesso, la ragionevolezza.” (21).

<sup>19</sup> Rescigno (2023: 884).

<sup>20</sup> Lo scrive, ad esempio, Santorelli (2023), il quale ritiene che i potenziali interventi giurisprudenziali attuati a fronte di questo precedente dovrebbero essere “pur sempre mirati e puntuali, rispettosi del principio di discrezionalità della legislazione” (1249).

<sup>21</sup> Fermo restando che – come è stato osservato – non è sempre possibile censurare la normativa quando vi sia un “ricorso a terminologie tecniche, proprie di linguaggi specialistici, [...] che], pur rendendo il discorso difficile comprensione al *quisque de populo*, [...] consent[e] di far fronte alla complessità della materia da regolare con il rigore della sua disciplina.” (Scagliarini [2023: 841]).

In altre parole, parte del problema potrebbe trovare la propria soluzione grazie all'impiego di un canone essenziale: quello della semplicità<sup>22</sup>. Semplificare il linguaggio normativo, lungi dallo svilire la scienza giuridica, ne sposa una delle cause: assicurare la più ampia applicazione del diritto, attraverso la sua comprensibilità e conoscibilità.

#### 4. Conclusioni

Qui occorre concludere, intradandosi nuovamente sul tracciato del convegno, con una riflessione finale indotta dai classici. Il riferimento è ad Alessandro Verri, che nel proprio ragionamento sulle leggi civili osservava: “[l]e leggi non sono un soggetto di erudizione, non di studi profondi: nulla in esse vi deve essere d’inutile. E quando sarà facile l’esser giureconsulto, allora dir si potrà che le leggi saranno certe, cioè poche e chiare”<sup>23</sup>.

Non si può che evidenziare l’attualità di queste riflessioni, che peraltro si vivificano nel quadro delle società multiculturali, ove la barriera linguistica è ancora più accentuata. Ancora una volta, quindi, può forse dirsi che il passato ha qualcosa da insegnare al presente.

Resta da ribadire la necessità di prestare attenzione alla prassi. Solo con un occhio attento all’evoluzione delle condotte degli operatori potrà sondarsi l’effettiva evoluzione indotta dalla citata pronuncia. Se in questo anno si è avuta la possibilità di ragionare attorno ai contenuti del provvedimento (ed ai profili dogmatici che esso esprime), ora inizia infatti una seconda fase, di osservazione, nella quale la dottrina sarà chiamata a seguire con occhio attento le evoluzioni della tecnica legislativa operate dagli attori istituzionali.

#### Bibliografia

- Ainis, Michele 2002. *La legge oscura. Come e perché non funziona*. Roma-Bari: Laterza.
- Arabia, Aida Giulia 2024. *La legge oscura. Come e perché è incostituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2: 152-166.
- Bonomi, Andrea 2024. *La forma è sostanza: quando una legge è irrimediabilmente oscura e come tale incostituzionale?*, in *Consulta Online*, 1: 166-205.
- Caianiello, Vincenzo 1999. *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 1: 15-26.
- Cuocolo, Lorenzo 2004. *I “maxi-emendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6: 4753-4770.
- Dal Canto, Francesco 2014. *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. Cavino, L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislazione e giudici. Seminario annuale del Gruppo di Pisa. Novara 15-16 novembre 2013*, Napoli: Editoriale scientifica, 53-102.
- D’Aloia Antonio, Mazzina Paola, 2001. *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in V. Cocozza, S. Staiano S. (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*.

<sup>22</sup> Utilizzando le parole di Ferracuti (2023): “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 comune.” (109).

<sup>23</sup> Verri (1993: 591).

- La prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000.* Torino: Giappichelli, 841-867.
- Di Majo, Luca 2023. Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023, in *Consulta Online*, 2: 715-725.
- Di Martino, Carla 2023. Il diritto alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni, in *Consulta Online*, 3: 960-990.
- Donato Giuseppe, Lotta Cosimo 2023. L'irragionevolezza della «radicale oscurità» legislativa: un nuovo percorso per la Corte costituzionale? Nota a C. Cost. n. 110 del 2023, in *Rassegna Parlamentare*, 1: 165-180.
- Ferracuti, Niccolò 2024. Le leggi-labirinto e la crisi della certezza del diritto, in *Consulta Online*, 1: 91-110.
- Frosini, Tommaso Edoardo 2024. Il mistero della legge, in *Rivista AIC*, 3: 1-18.
- Giupponi, Tomaso Francesco 2023. La legge “chiaramente oscura” e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3: 1232-1242.
- Loello, Laura 2023. La qualità della legislazione diventa un'esigenza bicamerale: considerazioni sul nuovo Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica nel primo semestre di attività, in *Federalismi.it*, 27: 17-45.
- Milanesi, Matteo 2023. L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure». Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 110/2023, in *Consulta Online*, 2: 726-736.
- Mobilio, Giuseppe 2023. Dove sta il confine tra luce e ombra? La Corte costituzionale e il sindacato sulle leggi «irrimediabilmente oscure», in *Le Regioni*, 5: 1124-1187.
- Panizza Saulle, Romboli Roberto, 2007. *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in A. Ruggeri et al. (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, 211-237.
- Piemontese Maria Emanuela (a cura di), *Il dovere costituzionale di farsi capire. A trent'anni dal Codice di stile*, Roma: Carocci, 2023.
- Pinardi Roberto, Scagliarini Simone, 2008. *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa: un giudizio senza parametro?*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli: Jovene, 1747-1776.
- Rescigno, Giuseppe Ugo 2023. Se una legge è radicalmente oscura. (Annotazioni suggerite dalla sentenza costituzionale n. 110/2023), in *Quaderni costituzionali*, 4: 880-883.
- Romboli, Roberto 2008. *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro italiano*, consultato online al sito [www.foroplus.it](http://www.foroplus.it).
- Ruggeri, Antonio 2024. La “radicale oscurità” delle leggi e il “riaccentramento” del giudizio di costituzionalità volto ad accertarla, in *Gruppo di Pisa*, 2: 143-151.
- Ruotolo, Marco 2000. *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2440-2446.
- Salerno, Giulio M. 1997. *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rassegna parlamentare*, 4: 1034-1070.
- Santorelli, Eduardo 2023. *La Corte e il sindacato sulle leggi radicalmente oscure. 'In obscuris non fit interpretatio'*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3: 1242-1250.
- Scagliarini Simone 2023. *La Corte e la tecnica legislativa*, in *Consulta Online*, 3: 832-842.
- Verri, Alessandro 1993. *Ragionamento sulle leggi civili*, in G. Francioni, S. Romagnoli (a cura di), «*Il Caffè*» 1764-1766, Torino: Bollati Boringhieri, 571-606.

[matteo.milanesi@unicatt.it](mailto:matteo.milanesi@unicatt.it)

Pubblicato online l'11 luglio 2025