

Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale

di Davide Paris *

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2013)

1. La sentenza n. 70 del 2013 rappresenta un esempio significativo di come una tecnica legislativa particolarmente contorta possa ostacolare il normale dispiegarsi del giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via principale. Il fenomeno non è nuovo, ma la pronuncia in esame si segnala per il carattere particolarmente sofisticato della tecnica normativa seguita dal legislatore regionale e per la risposta netta della Corte costituzionale, che segna un notevole passo in avanti nel controllo giurisdizionale della qualità della legislazione, in quanto individua nell'oscurità della disposizione un elemento decisivo ai fini della dichiarazione di incostituzionalità.

2. Una prima minaccia all'effettività del controllo di legittimità costituzionale in via principale si ha quando, nelle more del giudizio, la legge impugnata viene abrogata e il suo contenuto normativo riproposto, invariato nella sostanza, in altra disposizione. Se quest'ultima non viene a sua volta impugnata, infatti, la Corte non si pronuncia nel merito, ma dichiara l'estinzione del processo (qualora il ricorrente rinunci all'impugnazione a seguito dell'avvenuta abrogazione), oppure la cessazione della materia del contendere (allegando la sopravvenuta abrogazione della norma censurata in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso e la mancata applicazione, *medio tempore*, della norma abrogata). Il contenuto normativo della legge impugnata (e poi abrogata) tuttavia sopravvive, transitando intatto da una disposizione all'altra al riparo dal giudizio di costituzionalità.

A partire dalla sentenza n. 533/2002, la Corte costituzionale ha risposto a questa "strategia", che chiaramente si presta a essere utilizzata anche in modo fraudolento per sottrarre una legge al giudizio di legittimità costituzionale già instaurato¹, disponendo d'ufficio il trasferimento della questione sulla nuova disposizione, che diviene così oggetto dello scrutinio di costituzionalità in via principale pur in assenza di impugnazione. Si legge infatti nella pronuncia citata: "il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto identico a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo"².

Successivamente, nell'ordinanza n. 137/2004, la Corte ha precisato i limiti entro i quali è possibile il trasferimento della questione: questo può avvenire "solo ove dalla disposizione legislativa sopravvenuta [sia] desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata nel ricorso" e non quando "la nuova disposizione introdotta dal legislatore regionale [sia] tale da determinare un mutamento sostanziale nella normativa in questione".

¹ Almeno nel caso della sent. n. 533/2002 il carattere fraudolento dell'operazione pare manifesto, essendo la stessa Corte a rilevare che "la complicata operazione del legislatore provinciale" mira a ottenere una pronuncia di cessazione della materia del contendere: "lo attesta la relazione di accompagnamento al disegno di legge, nella quale, con riguardo a questo specifico punto, si afferma che «in tal modo dovrebbe anche risolversi, per cessazione della materia del contendere, il ricorso per illegittimità costituzionale avviato dal Governo avverso l'articolo abrogato»" (punto 3.1 del *Considerato*).

² Punto 3.1 del *Considerato*.

In altre parole, il principio dell'effettività della tutela costituzionale prevale sul carattere dispositivo del giudizio in via principale sollevando il ricorrente dall'onere di "rincorrere" tutte le modificazioni della disposizione impugnata quando lo *ius superveniens*, sia che intervenga a modificare il testo della disposizione impugnata, sia che la abroghi e ne introduca una nuova, non modifica "il contenuto precettivo", o "la sostanza normativa"³, della disposizione impugnata. Quando invece manchi questa "sostanziale identità del contenuto precettivo", si riespande il principio dispositivo e la nuova disposizione non potrà essere sottoposta allo scrutinio della Corte se non attraverso una tempestiva impugnazione. Di fronte a una modifica, anche lieve, del contenuto precettivo della disposizione, infatti, il ricorrente ben potrebbe scegliere di non procedere a una nuova impugnazione e non si giustifica pertanto il trasferimento d'ufficio della questione.

Questi principi hanno trovato applicazione numerosissime volte nei casi di modifica sopravvenuta della disposizione impugnata⁴, nel contesto di una cronica instabilità dell'oggetto del giudizio⁵. Più raramente, invece, la Corte ha richiamato il principio dell'effettività della tutela costituzionale per trasferire, o estendere⁶, la questione da una disposizione abrogata a un'altra di identico contenuto⁷.

In questi casi, peraltro, la giurisprudenza costituzionale non ha voluto seguire sino in fondo l'approccio di carattere sostanziale che impronta l'istituto del trasferimento. Nella sentenza n. 341/2009, infatti, la Corte afferma di non poter trasferire la questione di costituzionalità dal comma 8 dell'art. 61 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (abrogato dall'articolo 1, comma 10-*quater*, lettera b), del decreto legge 23 ottobre 2008 n. 162) al comma 7-*bis* dello stesso decreto legge n. 112 (introdotto dall'articolo 18, comma 4-*sexies*, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185) "in ragione dell'intervallo di tempo trascorso fra l'abrogazione della norma impugnata (comma 8 dell'art. 61) e la successiva introduzione di diversa disposizione dal contenuto identico (comma 7-*bis* dell'art. 61)"⁸. In altre parole, il giudice costituzionale sembra richiedere, quale requisito indispensabile per il trasferimento della questione, la contestualità fra l'abrogazione della disposizione impugnata e l'introduzione della nuova di identico contenuto, che devono avvenire con lo stesso atto. Quando tale contestualità manchi, come nel caso in esame in cui il decreto legge abrogante è di un mese precedente a quello che reintroduce lo stesso contenuto normativo, il trasferimento non può avere luogo⁹.

³ Così, ad esempio, nella sent. n. 193/2012; per il virgolettato seguente v., ad es., la sent. n. 139/2009.

⁴ Nel solo 2012 v. le sentt. nn. 30, 70, 79, 114, 147, 148, 159, 161, 173, 179, 193, 199, 214, 259 (cfr. la *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale nel 2012*, a cura del Servizio studi della Corte, in www.cortecostituzionale.it, 51 s.).

⁵ Sul "continuo modificarsi della legislazione che si traduce in una modifica incessante del possibile oggetto del giudizio di costituzionalità" (177) e sulle conseguenze di questa situazione sul giudizio in via principale v. E. ROSSI, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, 2011, 152 ss., che esamina il problema con riferimento alla normativa statale.

⁶ Sembra corretto parlare di trasferimento della questione quando la disposizione abrogata non abbia avuto *medio tempore* applicazione e quindi la questione di legittimità costituzionale si trasferisce sulla nuova disposizione sostitutiva e riguarda quindi soltanto lo *ius superveniens*. Diversamente, quando non si possa escludere l'applicazione *medio tempore* della disposizione abrogata, la questione, oltre a riguardare la disposizione abrogata, si estende anche allo *ius superveniens*, per cui l'oggetto è costituito da due disposizioni. Sul punto v. D. MONEGO, *Ius superveniens nel giudizio in via principale fra trasferimento della questione, estensione ed illegittimità consequenziale*, in *Reg.*, 2012, 647 s.

⁷ Fra i pochi casi v. la sent. n. 286/2007, in cui la Corte estende la questione di costituzionalità promossa nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2005, n. 30 in materia di piano territoriale regionale, all'art. 10 della successiva legge reg. 23 febbraio 2007, n. 5, il quale disciplina il procedimento di approvazione del piano "in termini identici a quelli contenuti nella disposizione censurata", abrogata dall'art. 64 della stessa legge n. 5 del 2007 (punto 5 del *Considerato*); si tratta peraltro di una sentenza di rigetto.

⁸ Punto 3.2 del *Considerato*.

⁹ Dall'esame delle sentt. nn. 252/2009 e 70/2012, D. MONEGO, *Ius superveniens*, cit., 652, ricava un altro limite al trasferimento della questione, che sarebbe possibile soltanto quando lo *ius superveniens* incida "sulla sola disposizione

Questa limitazione appare fortemente criticabile in quanto, in maniera contraddittoria, fa discendere da un mero dato formale (il ricorso a due atti distinti anziché a uno solo) la disapplicazione di uno strumento pensato per garantire “l’effettività della tutela costituzionale”. In questo modo si apre la strada a quegli stessi comportamenti di carattere fraudolento cui il trasferimento della questione intende porre rimedio: è fin troppo facile, infatti, per il legislatore, statale o regionale che sia, disporre l’abrogazione e la reintroduzione di un’identica disciplina in due leggi diverse, evitando così il trasferimento della questione.

È in questa direzione, del resto, che si è mossa la Regione Campania, nella vicenda terminata con la sentenza n. 70/2013, con un’ulteriore accortezza: mentre la legge di abrogazione è stata approvata nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, quella riprodottrice della disciplina abrogata è intervenuta, con effetto retroattivo, successivamente alla conclusione dello stesso. In altre parole, la Regione, vistasi impugnata una propria legge, dapprima ne ha disposto l’abrogazione ottenendo la rinuncia da parte del Governo e la conseguente estinzione del processo. Quindi la ha immediatamente reintrodotta con effetto retroattivo, costringendo il Governo a una nuova impugnazione, che ha portato questa volta alla dichiarazione di illegittimità costituzionale. Nel complesso, la Regione, non si sa se in forza di un preciso disegno fraudolento volto a eludere il controllo della Corte costituzionale (come sostenuto nel ricorso governativo) o, più semplicemente, in ragione di una produzione normativa priva di una guida razionale, ha ottenuto una sorta di rinvio della dichiarazione di incostituzionalità.

3. Più nello specifico, la contorta vicenda si articola nei seguenti passaggi.

La legge regionale 1 luglio 2011, n. 11, *Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici*, stabilisce all’art. 1, c. 2 – ed è questo l’unico contenuto prescrittivo di una legge composta di soli due articoli – che “la costruzione di nuovi aerogeneratori è autorizzata esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall’aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato”. Il Governo ne delibera l’impugnazione di fronte alla Corte costituzionale per contrasto con gli artt. 117, commi 1, 2 e 3 e 97 Cost.¹⁰, ma nelle more del giudizio l’art. 52, comma 15, della legge 27 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012*, ne dispone l’abrogazione a decorrere dal 29 febbraio 2012. Di conseguenza, nel giudizio instaurato la Regione chiede che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Prima ancora che l’abrogazione abbia effetto, tuttavia, il 22 febbraio 2012 il Consiglio regionale della Campania approva un disegno di legge recante *Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura*, nel quale vengono inseriti due emendamenti del tutto estranei alla materia *de qua*. Uno di questi dispone che la prevista abrogazione della legge sulla distanza degli impianti eolici sia differita dal 29 febbraio al 30 giugno 2012. Il disegno di legge approvato il 22 febbraio diventerà poi la legge 21 maggio 2012, n. 13, con il diverso titolo di *Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche*

impugnata, oppure su quella che la prima a sua volta aveva novellato”, laddove quando esso coinvolga “fonti ulteriori o semplicemente articoli ulteriori, rispetto a quelli sostituiti/modificati dalla disciplina oggetto di ricorso” la Corte potrebbe ricorrere allo strumento della illegittimità consequenziale, ex art. 27, l. n. 87/1953. Lo stesso A., peraltro, rileva che nella sent. n. 286/2007 (cit. a nota 7) la Corte ha seguito un criterio differente (653). L’impressione che si ha, in generale, è quella di un orientamento giurisprudenziale tutt’altro che univoco, che lascia ampia discrezionalità alla Corte costituzionale nello scegliere se, e con quale strumento, censurare le nuove disposizioni che non abbiano determinato un mutamento sostanziale della norma impugnata.

¹⁰ In particolare, come riporta l’ord. n. 89/2012, secondo il ricorrente “la norma denunciata violerebbe l’art. 117, comma primo e comma secondo, lettera a), Cost., e, per suo tramite, i «principi comunitari di ragionevolezza e proporzionalità degli obblighi posti in sede di autorizzazioni alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili», nonché “l’art. 117, terzo comma, Cost., per il mancato rispetto dei principi fondamentali in materia di produzione di energia” e “l’art. 97 Cost., sotto il profilo dei principi di buon andamento ed imparzialità dell’azione amministrativa, in ragione dell’irrigidimento del procedimento di installazione degli impianti eolici”.

alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)¹¹. Il divieto di installazione di nuovi impianti a una distanza inferiore a 800 metri da quelli preesistenti, idoneo a detta delle associazioni di categoria a determinare uno stallo dello sviluppo dell'energia eolica in Campania, viene così a operare "a singhiozzo": è vigente dal 1° luglio 2011 al 28 febbraio 2012; viene meno dal 29 febbraio al 28 maggio; opera nuovamente con efficacia retroattiva dal 29 maggio (quando entra in vigore la legge n. 13/2012) fino 29 giugno; dal 30 giugno cade definitivamente.

Nel frattempo, tuttavia, il Consiglio dei Ministri, verosimilmente all'oscuro di quanto approvato dal Consiglio regionale campano il 22 febbraio, nella riunione del 9 marzo 2012 delibera la rinuncia al ricorso considerando l'avvenuta abrogazione satisfattiva delle proprie richieste; conseguentemente la Corte costituzionale dichiara estinto il processo con ordinanza n. 89/2012¹². Quando però entra in vigore la legge n. 13/2012, il Consiglio dei Ministri ne delibera l'impugnazione limitatamente alla disposizione che differisce l'abrogazione ripristinando di fatto il divieto di cui alla legge n. 11/2011; ciò avviene peraltro nella riunione del 20 luglio 2012, vale a dire quando già è trascorso il termine del 30 giugno e il divieto deve considerarsi definitivamente abrogato.

Forse in ragione del fatto che la disposizione impugnata è priva di un autonomo contenuto normativo, limitandosi nella sostanza a far rivivere temporaneamente il divieto di installazione di impianti eolici a distanza inferiore a 800 metri imposto dalla legge n. 11/2011, il ricorso governativo non ripropone le doglianze di merito indirizzate verso la legge n. 11/2011, bensì censura la nuova legge sotto tre profili che attengono al complesso dell'operazione normativa compiuta. Più precisamente, il ricorrente lamenta la violazione:

a) del principio di leale collaborazione, in quanto "la Regione ripropone una norma dopo aver fatto venir meno unilateralmente e surrettiziamente le ragioni che avevano indotto il Governo a rinunciare al pregresso giudizio di costituzionalità";

b) del principio di irretroattività, di cui alle disposizioni preliminari al Codice civile (con violazione quindi dell'art. 117, c. 2 Cost., in relazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile);

c) dell'art. 97 Cost., poiché "la disposizione regionale impugnata, attraverso la sorprendente riviviscenza della norma abrogata ingenera difficoltà applicative della legislazione regionale di settore con innegabili effetti negativi sia sull'operato delle amministrazioni pubbliche chiamate a procedere – in sede autorizzatoria – alle valutazioni tecniche del caso concreto, sia per i cittadini e per le imprese che necessitano di norme certe al fine di poter legittimamente esercitare i propri diritti".

¹¹ La modifica del titolo della legge in sede di coordinamento merita di essere segnalata: il problema dell'omogeneità del contenuto di una legge sembra qui essere affrontato non già evitando le norme intrusive, quale certamente è quella relativa agli impianti eolici, bensì adeguando *ex post* il titolo della legge alla disomogeneità del suo contenuto.

¹² Si noti che la rinuncia governativa solleva la Corte dall'indagine sull'applicazione *medio tempore* della norma impugnata, che sicuramente vi è stata se è vero che il T.A.R. Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge n. 11/2011 (cfr. ord. 13 febbraio 2013, in G.U. n. 18 del 2 maggio 2013, iscritta al n. 79 del registro ordinanze del 2013), nell'ambito di un giudizio per l'annullamento della nota del 24 febbraio 2012, con la quale la Provincia di Benevento aveva comunicato l'esito negativo del procedimento di autorizzazione alla costruzione di un impianto di energia elettrica da fonte eolica, proprio in ragione del limite fissato dalla legge n. 11/2011. L'ordinanza di rimessione, che investe la legge n. 11/2011 "in combinato rimando" alla legge n. 1/2012 e alla legge n. 13/2012, ripercorre nella sostanza i motivi sollevati dal primo ricorso governativo, ed aggiunge: "La Consulta, sempre attenta a rimarcare i limiti entro cui l'attività legislativa può ritenersi razionalmente esplicita [...] non potrà non stigmatizzare il legislatore campano – rispetto ai parametri di cui agli artt. 3, 77, 97, 117 e seg. della Costituzione – che ha mantenuto in vita la predetta legge, consentendo così la artificiosa definizione di procedimenti pendenti in adesione a tale normativa incostituzionale: per il tramite di una norma il cui effetto abrogativo è stato prima differito e poi prorogato quanto alla sua decorrenza, con un chiaro *vulnus* anche al principio della Costituzione europea che impone il canone della «buona amministrazione» (art. 41 della Carta di Nizza)". La sentenza n. 70/2013, che qui si commenta, ha dichiarato l'incostituzionalità del solo art. 5, c. 2 della legge n. 13/2012, senza pronunciarsi sulla disciplina sostanziale della legge n. 11/2011.

Da ultimo, toccando forse l'apice dell'oscurità della volontà normativa, la norma impugnata viene abrogata dall'art. 42, comma 4, della legge regionale 9 agosto 2012, n. 26¹³, forse nella speranza di ottenere una dichiarazione di cessazione della materia del contendere nel nuovo giudizio instaurato davanti alla Corte costituzionale ed evitare così per la seconda volta la dichiarazione di incostituzionalità¹⁴.

4. Lasciando da parte la censura più debole fra quelle avanzate nel ricorso, quella relativa alla retroattività della disciplina¹⁵, la Corte si trova dunque a disporre di due parametri costituzionali per aggredire un groviglio normativo a dir poco caotico, e, forse, fraudolento. Entrambi i parametri invocati, la leale collaborazione e l'art. 97, censurano la contorta tecnica normativa seguita dalla Regione Campania, ma in maniera significativamente differente.

L'evocazione del principio di leale collaborazione guarda alla pessima qualità della legislazione come a un sintomo della cattiva volontà del legislatore: l'oscurità della legge sarebbe, in altri termini, un indizio, o meglio una prova, della volontà del legislatore regionale di sottrarsi al controllo di costituzionalità previsto dall'art. 127 Cost., tempestivamente promosso dal Governo.

Al contrario, il richiamo dell'art. 97 Cost., anziché risalire alle cause dell'oscurità della legge, guarda piuttosto alle sue conseguenze: la tecnica normativa utilizzata è tale da compromettere la capacità dell'amministrazione di conformarsi ai canoni di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

La Corte, anche in considerazione della propria consolidata giurisprudenza che esclude l'applicazione del principio di leale collaborazione alla funzione legislativa¹⁶, sceglie quest'ultima via per affrontare la questione, giungendo a una pronuncia che segna un importante progresso rispetto alla possibilità di sindacare la cattiva qualità della legislazione in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

È bene chiarire che, nel caso in esame, la dichiarazione di illegittimità costituzionale non consegue alla violazione di un implicito principio di certezza del diritto o di chiarezza normativa, ricavabile dal concorrere di diverse disposizioni costituzionali. La Corte ha infatti sempre evitato di configurare la certezza del diritto come autonomo parametro costituzionale¹⁷, e la sentenza in commento non si discosta da questo orientamento: la cattiva qualità della legislazione e la sua oscurità non vengono infatti censurate in quanto tali, ma

13 Anche in questo caso parrebbe trattarsi di una norma intrusa, dal momento che la legge detta *Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania*.

14 L'eccezione è in effetti proposta dalla difesa regionale (punto 2 del *Considerato*), allegando una nota dell'amministrazione regionale dove si certifica che nel periodo compreso tra il 29 maggio 2012 ed il 30 giugno 2012 "alcun procedimento ha avuto esito negativo in ragione della riviviscenza" della legge n. 11/2011. La Corte supera l'eccezione, da un lato osservando che occorre prendere in considerazione anche il periodo compreso tra il 29 febbraio e il 28 maggio, dall'altra, più in generale, rilevando che "con riguardo all'intero arco temporale compreso tra il 29 febbraio e il 30 giugno, in presenza di una norma di divieto, [non] vi è la certezza che essa non sia stata presa in considerazione nel corso della fase istruttoria di procedimenti amministrativi, che avrebbero avuto esito favorevole proprio perché la parte istante si era uniformata a tale divieto".

15 La retroattività della legge in questione andava semmai censurata alla luce dei limiti generali all'efficacia delle leggi per il passato, elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Strasburgo, validi per le leggi regionali come per quelle statali.

16 Si noti peraltro che, a differenza di altri casi, qui il principio di leale collaborazione è invocato non per vincolare la funzione legislativa al rispetto di procedure di collaborazione fra Stato e Regioni, bensì per censurare un comportamento asseritamente doloso della Regione, che avrebbe nella sostanza ingannato il Governo, inducendolo a rinunciare al ricorso per poi riproporre la stessa disciplina abrogata.

17 Come ricordano, *ex multis*, R. PINARDI, S. SCAGLIARINI, *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa: un giudizio senza parametro?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008, 1771, che criticano questa prudenza della Corte costituzionale (e la dottrina maggioritaria orientata in tal senso), sostenendo che dalla lettura di numerose norme costituzionali sia possibile ricavare un implicito principio di certezza del diritto, idoneo a porsi come autonomo parametro di legittimità costituzionale nel giudizio sulle leggi.

in quanto queste producono la violazione di un altro bene giuridico di rango costituzionale, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, espressamente tutelato dalla Costituzione. La necessità di formulare le leggi in maniera chiara, in altre parole, pur se priva di un esplicito riferimento in Costituzione, è tuttavia presupposta dall'art. 97: la cattiva qualità della legge, infatti, si riflette negativamente sul buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione e l'eccessiva oscurità della legge può quindi portare alla sua dichiarazione di incostituzionalità per violazione dell'art. 97¹⁸.

Pur senza configurare la certezza del diritto come autonomo parametro di legittimità costituzionale, il menzionato legame fra chiarezza normativa e buon andamento e imparzialità dell'amministrazione rappresenta comunque una novità¹⁹ rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di qualità della legislazione²⁰, che sembra scontare in particolare due limiti²¹. Da una parte, il suo riferirsi in prevalenza ad ambiti in cui l'esigenza della chiarezza legislativa dispone di un più esplicito fondamento costituzionale, quali quello delle leggi penali o della limitazione dell'elettorato passivo²²; dall'altra "il carattere quasi sempre aggiuntivo, confermativo o dimostrativo che il richiamo a certi principi [di tecnica della legislazione] assume nelle motivazioni delle pronunce della Corte"²³. La sentenza in esame pone invece le basi per il superamento di questi due limiti,

18 Per un'analisi dei precetti costituzionali che possono risultare violati, "sia pure di riflesso", dalla cattiva redazione delle leggi v. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 2010, 117 ss., che menziona anche l'art. 97 Cost., facendo però riferimento, diversamente dalla Corte nella sentenza in commento, al principio di legalità nell'amministrazione.

19 Diversamente, P. MAZZINA, *Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperienza campana*, in www.rivistaaic.it, *Osservatorio costituzionale*, ottobre 2013, 4 s., ritiene che l'interesse della pronuncia non risieda tanto nell'"individuazione da parte della Corte costituzionale di nuovi principi, ovvero [nell'] elaborazione di nuovi indirizzi giurisprudenziali, che difatti non è avvenuta", bensì negli aspetti concernenti responsabilità del legislatore in ordine alla qualità della legislazione e alla certezza del diritto, soprattutto alla luce dei costi economici della cattiva qualità della legislazione.

20 La Corte per vero richiama un proprio precedente, la sent. n. 364/2010, in cui già avrebbe affermato la contrarietà all'art. 97 Cost. dell'adozione di una disciplina foriera di incertezze per regolare l'attività amministrativa, poiché ciò "può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione". In questa sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Basilicata che trasferiva alla Provincia di Matera determinate funzioni prima esercitate dal Consorzio dei Comuni non montani del Materano, omettendo di dettare una disciplina tale da tenere indenne la Provincia dagli oneri derivanti dalla passata gestione del Consorzio. Al di là del passaggio richiamato dalla Corte, la sent. n. 364/2010 segue un'argomentazione del tutto diversa da quella della sentenza in commento, essendo incentrata sul controllo di ragionevolezza in rapporto ai principi fondamentali della finanza pubblica: non viene infatti censurata la tecnica normativa utilizzata dalla Regione, bensì un'omissione legislativa, che la Corte colma con una pronuncia additiva. Può essere interessante, invece, richiamare un lontano precedente, la sent. n. 101/1986, in cui lo Stato aveva impugnato una legge della Regione Sardegna che faceva salvi una serie di provvedimenti e regolamenti della Regione, senza indicarli espressamente. Secondo il ricorrente, la norma impugnata offriva "supporto normativo e forza di legge a situazioni e disposizioni non chiaramente individuate", ponendosi così in contrasto con "il principio della certezza del diritto", che veniva richiamato quale principio generale dell'ordinamento, come tale vincolante la potestà legislativa primaria delle Regioni a Statuto speciale. La pronuncia della Corte, peraltro, si era mostrata in quel caso "del tutto elusiva" in ordine alla possibilità di qualificare la certezza del diritto come principio generale dell'ordinamento o, ancor più, come principio costituzionale vincolante anche la potestà legislativa statale (così, a commento della pronuncia, R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Reg.*, 1986, 1090).

21 Per un quadro generale della giurisprudenza costituzionale in materia di qualità della legislazione v. A. VEDA-SCHI, *Le tecniche legislative e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Iter legis*, 1999, 415 ss.; V. PAMIO, *Corte costituzionale e tecniche legislative. Il triennio 2002-2004*, in *Dir. soc.*, 2005, 75 ss.; P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007, 62 ss.; E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino, 2009, 51 ss.

22 Cfr. G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, 1041.

23 Così R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificare i vizi*, in *Foro it.*, 2008, 1424.

nella direzione di un più esteso controllo sulla qualità della legislazione da parte del giudice costituzionale. L'evocazione del parametro dell'art. 97, infatti, ha una portata estremamente ampia, essendo potenzialmente utile a censurare la cattiva formulazione di tutte le leggi che pretendono di indirizzare e delimitare la discrezionalità amministrativa, ben al di là degli ambiti piuttosto ristretti entro cui, come si è detto, è stato sinora confinato il controllo sulla chiarezza della legislazione. Ugualmente, nel caso in esame, la scadente qualità legislativa non è fatta oggetto di un semplice richiamo al legislatore a curare la qualità del prodotto legislativo, né viene richiamata *ad abundantiam*, bensì costituisce la ragione determinante della dichiarazione di incostituzionalità.

Il carattere innovativo della pronuncia è in parte ridimensionato dalla considerazione che, in alcuni passaggi, il giudizio della Corte, più che a uno scrutinio sulla tecnica normativa utilizzata, assomiglia piuttosto a un giudizio di ragionevolezza²⁴, necessariamente condotto alla luce dell'evocato art. 97, anziché del più consueto art. 3, non invocato dal ricorrente. Ciò emerge, in particolare, quando la Corte parla di un "manifestamente irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa", di una normativa "continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga", nonché quando sottolinea che "la frammentarietà del quadro normativo in tal modo originato non è giustificabile alla luce di alcun interesse, desumibile dalla legislazione regionale, a orientare in modo non univoco l'esercizio della discrezionalità legislativa, così da accordarla a necessità imposte dallo scorrere del tempo". In questi passaggi 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. Così, la Corte sembra censurare più il contenuto della volontà legislativa che non le modalità con cui essa si è manifestata.

Tuttavia, la sentenza non soltanto è chiara nell'individuare nell'art. 97 il solo parametro violato²⁵, ma lo è anche nell'affermare che tale violazione dipende dall'adozione di "una disciplina normativa foriera di incertezze", soprattutto in relazione alla "tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato", che porta alla riviviscenza di una normativa abrogata, che "può generare «conseguenze imprevedibili» [...], valutabili anche con riguardo all'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione". In questi passaggi, così come quando la Corte parla di "una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione", le censure del giudice costituzionale sembrano invece appuntarsi proprio sulla maniera oscura e inintelligibile con cui si è espressa la volontà legislativa, prima ancora che sul suo contenuto.

24 Sulla possibilità che il giudizio di ragionevolezza possa in parte compensare l'impossibilità di configurare la violazione delle regole sulla qualità della legislazione come autonomo vizio di costituzionalità v. A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, 866, e, recentemente, 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, "La tecnica normativa tra legislatore e giudici", Novara, 15-16 novembre 2013, in www.gruppodipisa.it, 21. Per un caso recente in cui, pur riconoscendo che la norma impugnata ha "una portata incerta e indefinibile" che "pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza", la Corte affronta la questione sotto il profilo della ragionevolezza, anziché sotto quello della chiarezza normativa v. la sent. n. 200/2012, sul principio della liberalizzazione delle attività economiche, punto 8 del *Considerato*.

25 Sottolinea questo aspetto 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 www.federalismi.it, 23 ottobre 2013, 6 e 12, dove si evidenzia come la Corte costituzionale abbia "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".

5. La sentenza in esame, legando in una relazione di causa-effetto la cattiva qualità della legislazione e la violazione dell'art. 97 Cost., rappresenta ad oggi forse il punto più avanzato del controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione. A questa pronuncia la Corte è giunta, come si è visto, in circostanze del tutto peculiari, almeno sotto due profili. Da una parte, non può sottovalutarsi il carattere esasperatamente contorto della tecnica legislativa seguita dalla Regione Campania, che rende plausibile il sospetto di un'operazione sostanzialmente fraudolenta volta ad aggirare il giudizio di legittimità costituzionale, o comunque a perseguire altri non dichiarabili interessi. Dall'altra, occorre ricordare come l'impostazione della decisione sia stata fortemente condizionata dalla formulazione del ricorso, che, non evocando quale parametro l'art. 3 e il canone della ragionevolezza, non denuncia tanto l'irrazionalità dell'atteggiamento ondivago della legislazione campana, quanto piuttosto le ricadute negative di una tecnica legislativa inappropriata sul buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Al di là delle peculiarità del caso in esame, tuttavia, la decisione della Corte contiene, come si è detto, una forte potenzialità espansiva e non è da escludere, ed è anzi auspicabile, che la pronuncia in commento possa preludere a un controllo più ampio e più rigoroso da parte del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione, statale o regionale che sia, superando la tendenziale cautela che la Corte ha sinora mostrato in questo ambito.

Da questo punto di vista, il giudizio in via principale, più di quello in via incidentale, può costituire uno strumento efficace di controllo reciproco sulla chiarezza della legislazione regionale e statale a beneficio del buon andamento della pubblica amministrazione e dei diritti dei cittadini²⁶. Nel giudizio in via incidentale, infatti, 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. Del resto, non mancano i casi in cui è stata la Corte stessa, posta di fronte a questioni di legittimità costituzionale concernenti la scarsa chiarezza del testo legislativo, ad affidare ai giudici il compito di chiarire il significato di formulazioni normative oscure, attraverso pronunce di rigetto, spesso accompagnate da un invito al legislatore ad una maggior precisione nella scrittura delle leggi²⁷. Nel giudizio in via principale, invece, dove manca questo dialogo fra la Corte e i giudici ordinari e dove la possibilità dell'interpretazione conforme non è di ostacolo al promovimento di una questione di legittimità costituzionale²⁸, la Corte dispone certamente un numero maggiore di occasioni per pronunciarsi sulla chiarezza del dettato legislativo e sulle sue ricadute su altri beni di rango costituzionale, come, nel caso in esame, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione.

26 Una posizione di scetticismo rispetto al contributo che il giudizio di legittimità costituzionale può offrire al rispetto delle regole di tecnica normativa è stata invece espressa da R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa*, cit., 1425. Nello stesso senso, precedentemente, cfr. V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1999, 26, che giudica "inappropriata e poco proficua l'utilizzazione a tal fine del controllo di costituzionalità delle leggi che risponde ad esigenze diverse da quelle riguardanti la loro redazione", e F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giur. cost.*, 1986, 566, che, a commento della sent. n. 101/1986 cit. a nota 20, ritiene difficile da immaginare che "il nodo" della corretta confezione delle leggi "possa essere sciolto con la spada della dichiarazione di incostituzionalità".

27 Cfr. G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa*, cit., 1052 ss., che esamina, in particolare, le sentt. nn. 364/1996, 388/1996 e 6/1997, criticando il *self restraint* della Corte. Come nota P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, 183, "un disincentivo alla sollevazione di questioni può essere derivato proprio dal rinvio effettuato dalla Corte alla tecnica interpretativa propria dei giudici come via d'uscita immediata dal tunnel della legge oscura".

28 Su questo profilo, e sul ruolo delle sentenze interpretative di rigetto nel giudizio in via principale di cui subito *infra*, rinvio al mio *Le sentenze interpretative di rigetto (e di inammissibilità) nel giudizio in via principale*, in *Giur. it.*, 2013, 1519 ss.

A ciò si aggiunga che un certo contributo della Corte costituzionale alla chiarezza normativa già avviene attraverso la tecnica delle sentenze interpretative di rigetto, con cui la Corte può efficacemente orientare l'interpretazione di una disposizione oscura e rimediare così, entro certi limiti, alla cattiva redazione delle leggi²⁹. La sentenza in commento offre ora un rimedio ulteriore, più drastico, dalla maggiore valenza sanzionatoria e certamente più consono al ruolo della Corte costituzionale³⁰, che, se ben sfruttato dallo Stato e dalle Regioni³¹, può contribuire a fare del giudizio in via principale uno strumento significativo per il miglioramento della qualità e della chiarezza delle leggi.

* *Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università del Piemonte Orientale - davide.paris@unipmn.it*

29 Sul perseguimento della chiarezza normativa “non mediante la cancellazione delle disposizioni mal redatte, ma attraverso la correzione – posta in essere mediante l’attività interpretativa ed argomentativa della Corte costituzionale – delle disposizioni medesime verso i principi costituzionali” v., con riferimento al giudizio in via incidentale, G.M. SALLERNO, *La tecnica legislativa*, cit., 1068 s., che cita quale esempio paradigmatico la sent. n. 312/1996.

30 Sulla possibilità che, a fronte di una produzione normativa (statale) assolutamente caotica, il giudizio in via principale diventi “il luogo nel quale si dipana la matassa legislativa prodotta da un legislatore statale sempre meno attento, almeno in termini di qualità della legislazione” v., criticamente, E. ROSSI, *Parametro e oggetto*, cit., 154 e 179, dove si paventa il rischio che l’impugnazione in via principale possa trasformarsi “in una sorta di *richiesta di attestazione* della correttezza della ricostruzione del dettato legislativo in un determinato ambito, ovvero di verifica autorevole di ciò che è vigente e ciò che non lo è” (corsivo nel testo).

31 Naturalmente, qualora fosse una Regione a impugnare una legge statale invocando l’art. 97 Cost. sotto il profilo qui in esame, dovrebbe dimostrare, trattandosi di un parametro diverso da quelli contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la “ridondanza” dell’asserita violazione sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, indicando le specifiche competenze lese e le ragioni di tale violazione. L’ostacolo, peraltro, non sembra insuperabile e, comunque, non può che essere valutato caso per caso.