



**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)***

di

Marta Picchi

*(Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Firenze)*

23 ottobre 2013

Sommario: 1. Premessa ricostruttiva e metodologica. – 2. La sent. n. 70 del 2013. – 3. Chiarezza normativa e buon andamento della pubblica amministrazione. – 4. Chiarezza normativa e discrezionalità del legislatore: quando è impossibile dare una giustificazione all'intervento normativo. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa ricostruttiva e metodologica

Da tempo, una parte della dottrina¹ ha espresso scetticismo sull'appropriatezza del giudizio di costituzionalità delle leggi come sede deputata al controllo delle tecniche di normazione, dal momento che il primo è un istituto finalizzato ad altre esigenze e difficilmente può applicarsi

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giur. cost.*, 1986, p. 565, osserva come l'esigenza di una corretta confezione delle leggi non «possa essere sciolto con la spada della dichiarazione d'incostituzionalità». Nello stesso senso sono S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in A. RUGGERI, L. D'ANDREA, A. SAITTA, G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina, il 14 dicembre 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 211 ss. (spec. 222), la cui posizione è poi stata ribadita da R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, 2008, I, p. 1423.

alle problematiche legate alla qualità della normazione. In ogni caso, all'interno della Costituzione manca una previsione che esplicitamente prescriva la chiarezza delle regole giuridiche², con la conseguenza però che le leggi oscure sarebbero in grado di insidiare lo Stato di diritto e la stessa Costituzione³ quando la difficoltà applicativa non sia superabile in via interpretativa, pregiudicando così un presupposto di ogni ordinamento giuridico, ovvero la certezza del diritto⁴, intesa come prevedibilità delle conseguenze giuridiche in ordine al compimento o al verificarsi di atti o fatti e sicurezza dei rapporti per la presumibile stabilità della disciplina e coerenza tra normative che si susseguono nel tempo⁵.

Sia il dibattito filosofico sulla certezza del diritto sia quello giuridico hanno cercato di comprendere se questo valore costituisca, appunto, una premessa teorica degli ordinamenti, cioè un presupposto che l'intero sistema e la stessa Costituzione possono non esplicitare ma che attraversa, comunque, i principi e i precetti espressi e, dunque, deve essere perseguito⁶,

² R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Reg.*, 1986, p. 1098. Nella *Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri della Commissione per le Riforme Costituzionali* del 17 settembre 2013, viene sottolineata la necessità di «migliorare la qualità della nostra legislazione il cui livello inadeguato si riverbera in incertezza del significato delle leggi e quindi in lesione del fondamentale principio della certezza del diritto» (cap. II, § 16).

³ M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 109 ss.; G. M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, p. 1034 ss.

⁴ F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto* (a cura di G. Astuti), Milano, Giuffrè, 1968, p. 45 ss., 109 ss., 121 ss. e 155 ss., ritiene che «l'esigenza di certezza del diritto è la più ineliminabile esigenza etica [...] che il diritto prova nella nostra epoca» (p. 114). Nello stesso senso sono: G. RADBRUCH, *Der Geist des englischen Rechts*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1956, p. 38 ss.; P. CALAMANDREI, *La certezza del diritto e le responsabilità della dottrina*, in *La certezza del diritto*, cit., p. 167 ss.; G. CAPOGRASSI, *Considerazioni conclusive*, ivi, p. 239 ss.; S. PUGLIATTI, *Conoscenza*, in *Enc. Dir.*, 1961, vol. IX, p. 56 ss.; G. CARCATERRA, *Certezza, scienza, diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1962, p. 377 ss. In particolare, N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1951, p. 146 ss. (spec. 150-151), evidenzia – criticando duramente J. FRANK, *Law and the Modern Mind*, New York, Brentano's, 1930 – come la certezza «sia un elemento intrinseco del diritto, sì che il diritto o è certo o non è neppure diritto» e «corrisponde al bisogno umano di fondare la coesistenza sopra un complesso di regole stabili e non caduche, durature e non provvisorie [...] sì che non si può neppure immaginare un ordinamento giuridico senza che sussista una sia pur minima garanzia di certezza». Per G. CONSO, *La certezza del diritto: ieri, oggi, domani*, in *Riv. dir. proc.*, 1970, p. 547 ss. (spec. 548), la certezza del diritto è un bene e, dunque, va perseguita costantemente. Molto critico verso la ricostruzione di Lopez De Oñate è, invece, F. CARNELUTTI, *La certezza del diritto*, in *La certezza del diritto*, cit., p. 191 ss., mentre G. PALOMBELLA, *Dopo la certezza. Il diritto in equilibrio tra giustizia e democrazia*, Bari, Dedalo, 2006, ritiene che, oggi, la certezza del diritto costituisca, in un contesto caratterizzato da mutamenti sempre più rapidi, soltanto un ideale secondario. Sul difficile connubio fra certezza del diritto e concretezza del medesimo, si rinvia a B. ALBANESE, *Riflessioni sul problema della certezza e della concretezza del diritto*, in *Jus*, 1959, p. 431 ss. Sul tema si vedano anche M. LONGO, *Certezza del diritto*, in *N.mo Dig. It.*, 1959, vol. III, p. 124 ss., e, più di recente, A. RUGGERI, *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2005, e C. FARALLI, *Certezza del diritto o diritto alla certezza?*, in *Mat. st. cult. giur.*, 1997, p. 89 ss.

⁵ M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 8 ss., ricostruisce i molteplici significati della certezza del diritto. Si vedano anche: F. ROSELLI, *Sull'affidamento del cittadino nella coerenza del legislatore e dei giudici*, in AA. VV., *Scintillae Iuris. Studi in memoria di Gino Gorla*, Milano, Giuffrè, 1994, vol. I, p. 322 ss.; C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 252 ss.

⁶ Fin dalla sent. n. 19/1956, la Corte costituzionale ha fatto emergere il collegamento tra la tutela della Costituzione e la certezza del diritto; successivamente, ha definito quest'ultima un «preminente interesse

oppure se assurga a principio generale implicito immediatamente tutelabile⁷. Ad ogni modo, è sicuramente vero che la Corte costituzionale, quando ha invocato le finalità della chiarezza normativa e della certezza del diritto per rafforzare le motivazioni delle proprie decisioni, ha unito questi valori e il richiamo alle tecniche normative con alcuni parametri costituzionali che presuppongono la congruenza e l'intelligibilità normativa⁸.

Il percorso compiuto dalla Corte costituzionale è stato, comunque, estremamente cauto e non sempre lineare e coerente, nonostante il contributo di una parte della dottrina⁹ nell'individuazione dei precetti costituzionali che possono risultare offesi dall'indeterminatezza o dalla pessima qualità redazionale delle leggi e generare incertezza sull'intenzione del legislatore¹⁰. Infatti, ad una tendenza iniziale a demandare ad un'attenta attività ermeneutica il compito di sciogliere i dubbi derivanti da una pessima qualità redazionale, ha fatto seguito, soprattutto a partire dagli anni '80¹¹, quella giurisprudenza costituzionale caratterizzata per dare rilevanza – attraverso le molteplici tipologie di pronunce della Corte costituzionale – alla cattiva formulazione della legge quando vada ad intaccare i criteri di tassatività e determinatezza della fattispecie penale¹², di coerenza, razionalità e ragionevolezza della legge¹³, nonché i principi costituzionali a tutela dell'autonomia

pubblico» (sent. n. 129/1957, cons. dir. p.to 1). In particolare, S. COTTA, *Certezza di essere nel diritto*, in AA. Vv., *La certezza del diritto. Un valore da ritrovare. Atti del convegno di Firenze, 2-3 ottobre 1992*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 77 ss., ritiene che la certezza del diritto «in quanto condizione preliminare del diritto, precede necessariamente ogni attribuzione di valore ad esso».

⁷ P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2348 ss.; V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1999, p. 22 ss.

⁸ Cfr. C. cost., sent. n. 81/1983 (cons. dir., p.to 2), secondo la quale la «chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto e riduce le occasioni di controversie, mentre formulazioni disputabili favoriscono la crescita del contenzioso». Sul punto si veda L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 41 ss.

⁹ M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, cit., p. 117 ss.

¹⁰ Cfr. C. cost., sent. n. 292/1984 (cons. dir., p.to 11).

¹¹ È proprio a partire dagli anni '80 che una parte della dottrina ha iniziato a prestare attenzione al *drafting* formale, mentre solo un decennio più tardi ha guardato anche a quello sostanziale, quando cioè è diventato evidente che le regole di redazione valgono a poco se non sono accompagnate da soluzioni volte ad incidere sugli aspetti sostanziali politico-istituzionali del procedimento legislativo: R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 5 ss.

¹² Cfr. C. cost., sent. n. 364/1988, nella quale è compiuta una ricostruzione e vengono affermati dei principi che sembrano costituire le premesse per futuri sviluppi non solo nell'ambito del diritto penale, sottolineando in particolare come «il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento» (cons. dir., p.to 8). Sul punto: M. D'AMICO, *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2000, p. 3 ss.; P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in www.consiglio.regione.toscana.it, 2008, p. 4 ss.; G. COSTANTINO, *Il principio di affidamento tra fluidità delle regole e certezza del diritto*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 1083 ss.

¹³ Cfr. C. cost., sent. n. 494/2002 (cons. dir., p.to 5). Sul tema si vedano: A. CERRI, *Tecnica legislativa e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA. Vv., *L'educazione giuridica. Modelli di legislatore e scienza della legislazione. La discussione contemporanea*, Napoli, ESI, 1987, vol. V, t. III, p. 249 ss.; G. U. RESCIGNO, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 2418; A.

regionale¹⁴, sebbene la Corte abbia continuato – evidenziando comunque l’inesattezza della formula legislativa impiegata – ad adottare pronunce monito nei confronti del legislatore o di invito nei confronti del giudice ad individuare l’interpretazione conforme a Costituzione¹⁵.

La Corte costituzionale, soffermandosi sulle implicazioni di una cattiva qualità delle leggi sotto il profilo della tutela dei precetti costituzionali, ha fatto sì che la preservazione della certezza del diritto assumesse nuove prospettive per quanto riguarda l’agire legislativo, poiché quest’ultimo è stato relazionato al principio dell’affidamento¹⁶ del soggetto privato nella intelligibilità e riconoscibilità formale e sostanziale dei processi normativi¹⁷ e, in particolare, alla difesa dei diritti fondamentali¹⁸ e della sicurezza giuridica dei cittadini¹⁹, alla chiarezza nel riparto delle competenze fra Stato e Regioni²⁰ e alla funzionalità dei rapporti degli organi politici nel rispetto della forma di governo (basti pensare alla giurisprudenza costituzionale più recente sui decreti-legge quando sia evidente la mancanza dei necessari presupposti o vengano inseriti nella legge di conversione emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario²¹) tenuto conto, altresì, delle ripercussioni sulla forma di stato.

Il cammino intrapreso dalla giurisprudenza costituzionale ha, di conseguenza, suscitato nuove problematiche concernenti l’individuazione del discrimine fra previsioni non chiare

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. Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. II, p. 658 ss.

¹⁴ Cfr., di recente, C. cost., sent. n. 188/2011 (cons. dir., p.to 4.2). Sul punto si veda P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell’indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, ESI, 2007, p. 63 ss.

¹⁵ Cfr., di recente, C. cost., sent. n. 278/2010. A questo proposito, si vedano: M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un’esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2000, p. 2442 ss.; V. PAIMO, *Corte costituzionale e tecniche legislative. Il triennio 2002-2004*, in *Dir. soc.*, 2005, p. 93 ss.

¹⁶ P. CARNEVALE, «... *Al fuggir di giovinezza ... nel doman s’ha più certezza*» (*Brevi riflessioni sul processo di valorizzazione del principio di affidamento nella giurisprudenza costituzionale*), in *Giur. cost.*, 1999, p. 3643 ss.

¹⁷ A. D’ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, cit., p. 844 ss.

¹⁸ Cfr. C. cost., sent. n. 182/2007, nella quale si precisa che non «è compito di questa Corte procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati» (cons. dir., p.to 3). Sul tema si vedano: C. PANZERA, *Tutela dei diritti fondamentali, tecniche di normazione e tipologia delle pronunce costituzionali (la “rivoluzione della flessibilità”)*, in *Tecniche di normazione e tutela giurisprudenziale dei diritti fondamentali*, cit., p. 289 ss., e, da ultimo per una panoramica riassuntiva, 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, Giappichelli, 2009, p. 51 ss.

¹⁹ Cfr. C. cost., sent. n. 185/1992 (cons. dir., p.to 2). Nella sent. n. 349/1985 (cons. dir., p.to 5) la Corte costituzionale ha definito l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica come «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto»; più di recente, nello stesso senso sono le sentt. nn. 236/2009 (cons. dir., p.to 6) e 277/2012 (cons. dir., p.to 4). Sui contenuti della sicurezza del diritto, si veda A. VON ARNAULD, *Rechtssicherheit*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2006.

²⁰ Cfr. C. cost., sent. n. 232/2011 (*infra*, nota n. 44).

²¹ Cfr. C. cost., sent. n. 22/2012 (spec. cons. dir., p.to 4.2).

suscettibili di essere sciolte dall'interprete e norme oscure tali da necessitare dell'intervento risolutore della Corte costituzionale, graduando l'esigenza di certezza anche in ragione dell'ambito in cui ricade la norma e dei valori che vengono in gioco: si è aperto, così, un panorama eterogeneo all'interno del quale occorre verificare quando la tecnica normativa utilizzata finisca col compromettere il bene tutelato e il fine che il legislatore ha inteso perseguire, tenendo altresì presente che la stessa forma utilizzata rientra parzialmente nella scelta discrezionale del legislatore e che può essere sindacata solo laddove i precetti costituzionali vengano compromessi, dovendo la politica, in tal caso, cedere il passo al diritto e alla certezza giuridica.

Nel corso del tempo, l'attenzione della giurisprudenza costituzionale – forse anche sotto l'influenza dei richiami compiuti dal Presidente della Repubblica in sede di rinvio delle leggi²² e di promulgazione di queste²³ – alle regole di buona tecnica normativa, seppur nei termini che abbiamo illustrato, è dunque aumentata²⁴ e, di recente, attraverso la sent. n. 70/2013, la Corte ha dato maggior rilievo all'esigenza di salvaguardare il buon andamento della pubblica amministrazione, sebbene le premesse siano già rinvenibili nella pregressa giurisprudenza.

Infatti, generiche allusioni alla necessità di garantire la chiarezza normativa allo scopo di preservare il principio del buon andamento sono già rintracciabili nella sent. n. 19/1956, nella quale la Corte ha rilevato come una dichiarazione di incostituzionalità che colpisse l'intero provvedimento «creerebbe grande confusione, perché lascerebbe a tutti, amministratori e funzionari e cittadini chiamati ad interpretare, applicare ed osservare la legge, una latitudine di indagine che servirebbe ben poco alla certezza del diritto». Successivamente, il Giudice delle leggi ha precisato che, laddove siano in gioco funzioni o diritti costituzionalmente tutelati, occorre «assicurare la certezza del diritto e il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti»²⁵ e ha, poi, annullato una legge di proroga *sine die* del termine entro il quale il Governo avrebbe dovuto provvedere a regolare l'inquadramento di alcune categorie di personale proveniente dalle unità sanitarie locali, perché la norma risultava «in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, in quanto contraria al principio del buon andamento nonché alle esigenze di una razionale e coerente attività di

²² L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in archivio.rivistaic.it, 2005.

²³ M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 41 ss. e 60 ss.

²⁴ Nel giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum sulla legge elettorale di Camera e Senato (l. n. 270/2005), la Corte costituzionale (sent. n. 13/2013) ha addirittura invocato le *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi* della Camera e del Senato in tema di limiti alla riviviscenza di una disposizione abrogata o precedentemente modificata (cons. dir., p.to 5.3).

²⁵ Cfr. C. cost., sent. n. 245/1984 (cons. dir., p.to 11).

amministrazione, contribuendo a perpetuare [...] una transitorietà di disciplina che impedisce all'amministrazione di procedere ad una definitiva distribuzione ed utilizzazione del personale [...] con il rischio oltre tutto di situazioni di disparità di trattamento fra i dipendenti»²⁶.

Tuttavia, proprio nella sentenza in commento, come vedremo, la Corte ha fatto assurgere il buon andamento della pubblica amministrazione a precetto costituzionale sufficiente nella risoluzione della questione di costituzionalità sganciandolo, così, dal principio di uguaglianza, dall'esigenza di sicurezza riferita al singolo, ovvero dalla tutela dell'affidamento di questo.

2. La sent. n. 70 del 2013.

Prima di dar conto della sentenza in esame, dobbiamo compiere una breve ricostruzione del contesto nel quale si colloca, dal momento che siamo di fronte ad un caso in cui una norma è stata abrogata durante la pendenza del giudizio di legittimità costituzionale sulla medesima, poi il legislatore regionale l'ha fatta rivivere per un arco temporale limitato attraverso la tecnica del differimento di un termine abrogativo oramai maturato e, da ultimo, l'ha di nuovo abrogata.

Infatti, l'art. 1, II co., l.r. Campania n. 11/2011²⁷, aveva stabilito che l'autorizzazione per la costruzione di nuovi aereogeneratori fosse possibile esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a ottocento metri dall'aereogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato. Detta norma era stata oggetto di impugnazione da parte del Governo per contrasto con la normativa comunitaria (art. 117, I co. e II co., lett. a, Cost.), i principi fondamentali in materia di produzione di energia (art. 117, III co., Cost.) e con i principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) in ragione dell'irrigidimento del procedimento di installazione degli impianti eolici. Nelle more del giudizio, l'art. 52, XV co., l.r. Campania n. 1/2012²⁸ ha disposto l'abrogazione dell'intera l.r. n. 11/2011 a decorrere dal 29 febbraio 2012: di conseguenza, il Governo ha rinunciato al ricorso e la successiva accettazione da parte della Regione ha fatto sì che la Corte si pronunciasse per l'estinzione del processo²⁹.

Tuttavia, in seguito, la regione Campania ha approvato la l.r. n. 13 del 21 maggio 2012³⁰ disponendo all'art. 5, II co., il differimento dell'abrogazione dal 29 febbraio al 30 giugno

²⁶ Cfr. C. cost., sent. n. 117/1996 (cons. dir., p.to 6): M. AINIS, *Attuazione di norme a mezzo di norme*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2015 ss.

²⁷ La l.r. Campania n. 11/2011 conteneva *Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici*.

²⁸ La l.r. Campania n. 1/2012 reca *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)*.

²⁹ Cfr. C. cost., ord. n. 89/2012.

³⁰ La l.r. Campania n. 13/2012 disciplina gli *Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e*

2012: proprio questa norma è all'origine del giudizio che è poi terminato con la sentenza in commento.

In particolare, nel ricorso³¹, il Governo ha denunciato la violazione del principio di leale collaborazione perché la Regione avrebbe indotto lo Stato a rinunciare alla prima azione in via principale per poi surrettiziamente reintrodurre la norma che ne era l'oggetto. Vi sarebbe poi stata, sempre secondo il ricorrente, la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, II co., lett. l, Cost.), poiché il legislatore regionale avrebbe legiferato con effetti retroattivi, in deroga agli artt. 11 e 15 delle disposizioni sulla legge in generale. Infine, è stata contestata la violazione dell'art. 97 Cost., ovvero dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, poiché la riviviscenza della norma abrogata avrebbe ingenerato difficoltà in sede di applicazione della disciplina, con conseguenti effetti negativi sia sull'operato delle amministrazioni pubbliche chiamate a svolgere le valutazioni tecniche del caso concreto, sia per i cittadini e per le imprese che necessitano di norme chiare per poter esercitare legittimamente i propri diritti.

Nelle more del giudizio, il legislatore regionale³² è intervenuto nuovamente disponendo l'abrogazione dell'intero art. 5, l.r. Campania n. 13/2012, quando la sua efficacia era oramai venuta meno: tuttavia, non si è pervenuti ad una pronuncia di inammissibilità del ricorso per cessazione della materia del contendere poiché, nonostante le eccezioni della difesa regionale, la Corte costituzionale ha ritenuto che, nel frattempo, la norma avrebbe potuto trovare applicazione o, comunque, essere considerata nel corso della fase istruttoria di procedimenti amministrativi conclusi con esito favorevole proprio perché la parte istante si era uniformata al divieto di costruzione di impianti eolici ad una distanza pari o inferiore a quella indicata nella norma per la quale si era verificata la riviviscenza.

La sentenza in commento può dare spunto a molteplici riflessioni, tuttavia le nostre considerazioni si soffermeranno essenzialmente su due aspetti: il parametro costituzionale e le finalità da tutelare che la Corte costituzionale utilizza nel valutare l'oscurità della norma impugnata e come la tecnica di normazione possa incidere sull'interesse che il legislatore (regionale) intende perseguire, privando l'intervento compiuto di qualsiasi possibile

modifiche 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).

³¹ Cfr. Ricorso n. 108 del 31/07/2012 (GU n. 38 del 26/09/2012).

³² L'art. 42, IV co., l.r. Campania n. 26/2012, *Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania*, ha disposto l'abrogazione dell'art. 5, II co., l.r. Campania n. 13/2012, a partire dal 14 agosto 2012, giorno della sua entrata in vigore, sebbene la norma abrogata avesse già cessato di produrre effetti a partire dal 1° luglio 2012.

giustificazione e rendendo del tutto irrazionale l'esercizio della discrezionalità legislativa perché sfornita di motivazione.

3. Chiarezza normativa e buon andamento della pubblica amministrazione

La motivazione della sentenza in commento richiama l'obiettivo della certezza del diritto sotto il profilo del grado di chiarezza della norma impugnata, per come può essere percepita dall'interprete e, in generale, dagli operatori del diritto: la valutazione delle conseguenze riconducibili ai precetti normativi lascia sempre dei margini aleatori e la Corte costituzionale ha dovuto definire la soglia di accettabilità di questa incertezza³³.

La Corte sottolinea di essersi già pronunciata³⁴ su una disciplina normativa «foriera di incertezza» nel regolare l'azione amministrativa riscontrando la violazione dell'art. 97 Cost. e di aver evidenziato come la mancanza di chiarezza possa determinare un cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione. Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate, seppur tollerato dall'ordinamento costituzionale in ipotesi tipiche e limitate, tuttavia può generare «conseguenze imprevedibili»³⁵, tali da incidere sull'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione. Infatti, i procedimenti amministrativi che si sono svolti durante l'arco temporale indicato nella norma impugnata sono «stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte

³³ G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, p. 75 ss.

³⁴ Cfr. C. cost., sent. 364/2010 (cons. dir., p.to 8): la questione decisa con la sent. 364/2010 aveva ad oggetto il trasferimento di funzioni regionali – già delegate ad un Consorzio in via di soppressione – a una Provincia senza che il legislatore regionale avesse specificato con quali mezzi l'autorità delegata avrebbe dovuto far fronte ai rapporti economici sorti nel corso della gestione consortile. In questo caso, però, il giudice *a quo* non aveva invocato la sola violazione dell'art. 97 Cost., ma anche dell'art. 3 e la Corte costituzionale ha ritenuto che la totale omissione da parte del legislatore regionale di ogni previsione sui mezzi di finanziamento rendesse palesemente irragionevole la censurata disciplina delle delega conferita all'amministrazione provinciale, determinando la violazione di entrambi i parametri. Non sono mancati casi in cui la Corte costituzionale ha ricondotto questioni simili alla sola violazione del parametro della ragionevolezza, come nella sent. n. 200/2012, nella quale una previsione legislativa statale aveva disposto la generica e automatica abrogazione di tutte le normative statali contrarie con i principi contenuti dalla prima. In questo caso, la Corte ha ritenuto che la valutazione sulla perdurante vigenza di normative statali incidenti su ambiti di spettanza regionale sarebbe spettata a ciascun legislatore regionale con il rischio di esiti disomogenei o addirittura divergenti: una «tale prospettiva determinerebbe ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente per le varie attività economiche, che potrebbe inoltre variare da Regione a Regione, con ricadute dannose anche per gli operatori economici» e ha, così, rilevato l'incostituzionalità sotto il profilo della ragionevolezza (cons. dir., p.to 8.2).

³⁵ Questa espressione è stata utilizzata dalla Corte costituzionale nella richiamata sent. n. 13/2012 (cons. dir., p.to 5.2): in questo caso, il Giudice delle leggi ha evidenziato come la reviviscenza di disposizioni abrogate abbia conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, «con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettore, è “di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico” (sentenza n. 422 del 1995)».

dell'amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga»³⁶.

La prospettiva ricostruttiva della Corte costituzionale è, dunque, basata esclusivamente sull'incertezza che viene determinata dalla disciplina impugnata nel regolare l'attività amministrativa, nel senso che la concreta attuazione della normativa non potrebbe soddisfare i canoni di efficacia, efficienza ed economicità che contraddistinguono il buon andamento, poiché non è possibile individuare né ricostruire in via interpretativa il fine che l'attività amministrativa deve perseguire, anche a causa dell'instabilità della normativa elaborata.

Le motivazioni portate a sostegno della decisione confermano pienamente quell'evoluzione maturatasi lentamente ad opera del legislatore e, successivamente, in sede di controllo, che ha consentito la ricostruzione del principio del buon andamento dell'amministrazione nel senso di attribuire valore al perseguimento dei risultati³⁷, guardando al bisogno di certezza e rispondenza all'effettivo contesto dell'azione amministrativa e dando maggiore valore ai principi di economicità nel gestire le risorse disponibili e di efficacia dell'attività svolta³⁸. Per far sì che l'agire amministrativo corrisponda alle esigenze della realtà, occorre, prioritariamente, che il legislatore adotti discipline che delineino procedimenti semplici e chiari, che l'azione dell'amministrazione sia il più possibile trasparente e che gli operatori del diritto e i destinatari dell'azione amministrativa possano agevolmente ricostruire il dettato normativo attraverso un'agevole attività ermeneutica³⁹.

È, dunque, necessario che la tecnica normativa utilizzata risponda ai canoni della chiarezza, razionalità, logicità, coerenza anche fra discipline che si susseguono rapidamente nel tempo, per consentire all'amministrazione di svolgere le funzioni affidatele in maniera proficua e per permettere l'esplicazione di un'azione adeguata in riferimento ai risultati da raggiungere indicati dalle norme.

Il buon andamento della pubblica amministrazione costituisce un «valore obiettivo»⁴⁰ dal contenuto complesso e che necessita di una costruzione articolata e composita che coinvolge diversi profili, dalla struttura organizzativa, all'attività, ai controlli, ecc.; affinché questo protendersi alla buona amministrazione sia possibile, bisogna che le previsioni normative siano comprensibili, poiché soltanto in questa maniera «l'attività amministrativa [potrà]

³⁶ Cfr. C. cost., sent. n. 70/2013 (cons. dir., p.to 4).

³⁷ A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in AA. VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, Jovene, 2001, p. 813 ss.; A. FRISINA, *Analisi economica del diritto e provvedimenti di incentivazione finanziaria*, in *Cons. St.*, 2001, II, pag 273 ss. (spec. 297 ss.).

³⁸ A. POLICE, *Annullabilità e annullamento (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, 2007, Annali I, p. 57 ss.

³⁹ R. ALEXY, *Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1991, *passim*.

⁴⁰ F. SALVIA, *La buona amministrazione e i suoi miti*, in *Dir. soc.*, 2004, p. 551 ss. (spec. 552).

persegui[re] i fini determinati dalla legge»⁴¹ e vi potrà essere «sicurezza circa i comportamenti da adottare e i rapporti giuridici da far valere nello svolgersi della vita quotidiana in conformità ai dettati della Costituzione e delle leggi ordinarie con essa sintonizzate»⁴², evitando che i ritardi nel decidere possano compromettere tale sicurezza e l'accertamento di tale conformità.

4. Chiarezza normativa e discrezionalità del legislatore: quando è impossibile dare una giustificazione all'intervento normativo

La Corte costituzionale non si è fermata qui e ha evidenziato come una normativa assolutamente incomprensibile denunci un esercizio manifestamente irrazionale della discrezionalità legislativa che finisce col rendere irriconoscibile l'interesse perseguito dalla disciplina, cosicché l'intervento normativo risulterà privo di una qualche giustificazione.

Nel caso di specie, l'intervento legislativo è caratterizzato da irrazionalità perché qualora il legislatore regionale avesse ritenuto prioritario imporre una siffatta disciplina non è possibile capire i motivi per i quali la sua riviviscenza sarebbe stata prevista soltanto fino al 30 giugno 2012, né è comprensibile il successivo nuovo intervento abrogativo, compiuto dopo che la norma in questione aveva esaurito la propria efficacia.

Il risultato è, dunque, un quadro normativo frammentario, tale da non consentire l'individuazione di alcun fine meritevole di tutela: in altri termini, la violazione dell'art. 97 Cost. deriva dal fatto che non vi è alcuna possibilità di desumere l'interesse che orienti «l'esercizio della discrezionalità legislativa» in ragione delle necessità imposte dallo scorrere del tempo e, di conseguenza, neppure l'attuazione della disciplina in questione.

Nella progettazione legislativa, i margini di discrezionalità politica sono molto ampi per individuare gli obiettivi da perseguire e i mezzi attraverso i quali ottenerli, tuttavia l'egemonia del contenuto politico della scelta compiuta dal legislatore incontra una soglia oltre la quale deve arrestarsi, poiché il potere discrezionale non deve essere utilizzato «nelle pieghe di testi vaghi e generici, di formulazioni equivocate ed ambigue, ma debbono essere chiaramente ed apertamente dichiarati»⁴³. Deve essere possibile individuare il bene, lo scopo, l'interesse che il legislatore intende tutelare attraverso una disciplina suscettibile di essere interpretata e, quindi, applicata, nonché gli elementi essenziali che consentano di spiegare la scelta compiuta per verificarne la coerenza costituzionale.

⁴¹ Cfr. art. 1, l. n. 241/1990.

⁴² G. CONSO, *La certezza del diritto: ieri, oggi, domani*, cit. p. 558.

⁴³ L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, in *Dig. Disc. Priv. – Sez. Civile*, 1988, vol. II, p. 278; nello stesso senso è A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto (Profili applicativi)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, p. 4 ss.

La Corte costituzionale, ancora una volta e in maniera sempre più evidente secondo la giurisprudenza più recente⁴⁴, ricerca una possibile spiegazione nella disciplina posta dal legislatore (regionale), cioè delle indicazioni minime ma sufficienti per ricostruire e comprendere le ragioni dell'intervento legislativo; guarda addirittura all'intervento legislativo successivo (l.r. Campania n. 26/2012) per cercare di dare una spiegazione coerente alla norma impugnata dopodiché, non riuscendo in alcun modo ad individuarne lo scopo e neppure i possibili motivi di giustificazione, non le rimane che sanzionarla.

5. Osservazioni conclusive

La disciplina dichiarata incostituzionale in questa pronuncia rappresenta uno dei tanti esempi in cui si viene a determinare una confusione fra il problema politico del contenuto di una norma e il problema giuridico della forma e della tecnica normativa utilizzata dal legislatore: ma il diritto non è una forma vuota asservita alla politica e, per questo, è necessario comprendere le ragioni delle scelte compiute e distinguere ciò che della scelta politica è attuazione dei parametri costituzionali e ciò che è, invece, esercizio del potere politico non sindacabile sul piano giuridico.

La Corte costituzionale ha dunque ribadito, ancora una volta e in modo chiaro, la necessità che gli atti legislativi abbiano un fondamento giustificativo ricostruibile che consenta di relazionare in maniera congrua e pertinente lo scopo dell'intervento con i precetti costituzionali ovvero, in altri termini, una motivazione appropriata.

L'altro aspetto da sottolineare è che la certezza del diritto non è qualcosa di astratto e generale, ma di specifico e funzionale: affinché sia possibile conseguire un risultato effettivo in termini di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, occorre che la forma sia adeguata alla sostanza.

⁴⁴ A titolo soltanto esemplificativo, possiamo vedere come, sempre più spesso, vi siano pronunce nelle quali si rileva l'avvenuta introduzione di un elemento di discriminazione «senza alcuna giustificazione» (sent. n. 223/2012, cons. dir. p.to 12.4); oppure si rammenta che la retroattività deve trovare «adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (sentt. nn. 28/2012, cons. dir. p.to 12, e 103/2013, cons. dir. p.to 4); o, ancora, viene riscontrata l'incostituzionalità della disciplina sul collocamento a riposo dei docenti universitari dopo aver escluso di poterla giustificare alla luce dell'interesse al ricambio generazionale, secondo quanto emerso nel corso dei lavori preparatori (sent. n. 83/2013, cons. dir. p.to 5). Infine, non dimentichiamo le pronunce in materia di decreti-legge, nelle quali si procede alla ricostruzione non solo della giustificazione dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, ma anche all'individuazione del fine perseguito attingendo alle indicazioni contenute nel preambolo (*ex multis*, sent. n. 284/2012, cons. dir. p.to 4), nonché la giurisprudenza in tema di attrazione in sussidiarietà, dove viene sanzionata l'assenza «di una qualsiasi esplicitazione [...] di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo» (sent. n. 232/2011, cons. dir. p.to 5.5).

È, allora, necessario fare in modo che tutti gli strumenti di *drafting* legislativo e di sostenibilità e compatibilità della decisione legislativa vengano potenziati e ne venga garantita l'effettività⁴⁵: questo è quanto sottende la Corte costituzionale nel momento in cui ha 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.

⁴⁵ Da ultimo, si veda A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della “contrattazione” Stato-Regioni: una storia senza fine ...*, in *Federalismi.it*, 17/2013, p. 12 ss., sebbene riferisca il discorso essenzialmente alle Regioni auspicando, fra l'altro, la creazione dei collegi di garanzia statutaria in ognuna di queste.