
OSSERVATORIO SULLE FONTI 2007

La qualità della regolazione

a cura di PAOLO CARETTI



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

© Copyright 2009 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-9370-8

*Il volume è frutto della ricerca di interesse nazionale PRIN 2006 -
«I regolamenti dell'esecutivo non delegificanti nella prassi
e nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa».*

Composizione: Compograf - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 telefax 02-80.95.06, e-mail: aidro@iol.it

OPAC SBN - Istituto centrale per il catalogo unico

Scheda: 4/15

Livello bibliografico	Monografia
Tipo documento	Testo a stampa
Titolo	La qualità della regolazione / a cura di Paolo Caretti
Pubblicazione	Torino : G. Giappichelli, 2009!
Descrizione fisica	XV, 383 p. ; 24 cm.
Numeri	· [ISBN] 978-88-348-9370-8
Fa parte di	Osservatorio sulle fonti , 2007
Nomi	· Caretto, Paolo <1944- > scheda di autorità
Lingua di pubblicazione	ITALIANO
Paese di pubblicazione	ITALIA
Codice identificativo	IT\ICCU\UMC\0799975



[Vai su Amazon](#)
[Vai su AbeBooks](#)
[Vai su IBS](#)

Dove si trova

- [AN0195](#) [ANAMC](#) Biblioteca dell'Assemblea legislativa delle Marche - Sezione Giuridica - Ancona - AN - - *il documento potrebbe non essere disponibile*
- [MC0177](#) [UMCPB](#) Biblioteca di Diritto pubblico e teoria del governo del Dipartimento di Scienze politiche, della comunicazione e delle relazioni internazionali dell'Università degli studi di Macerata - Macerata - MC
- [MO0169](#) [MODUG](#) Biblioteca universitaria giuridica dell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia - Modena - MO
- [PD0258](#) [PUV25](#) Biblioteca del Dipartimento di diritto privato e diritto del lavoro dell'Università degli studi di Padova - Padova - PD
- [PR0076](#) [PARGF](#) Servizio biblioteca di giurisprudenza dell'Università degli studi di Parma - Parma - PR
- [PV0295](#) [PAVU3](#) Biblioteca della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pavia - Pavia - PV
- [RC0140](#) [RCA87](#) Biblioteca del Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia dell'Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria - Reggio di Calabria - RC
- [RM0731](#) [RMGCG](#) Biblioteca Centrale Giuridica - Roma - RM
- [RM0976](#) [RMSDP](#) Biblioteca dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Roma La Sapienza - Roma - RM
- [RM1007](#) [RMSSP](#) Biblioteca di Scienze politiche dell'Università degli studi di Roma La Sapienza - Roma - RM
- [RM1660](#) [RMG25](#) Biblioteca del Tribunale amministrativo regionale del Lazio - Roma - RM
- [TE0045](#) [TERR3](#) Biblioteca Polo Umanistico dell'Università degli studi di Teramo - Teramo - TE
- [TS0276](#) [TSASG](#) Biblioteca del Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli studi di Trieste - Trieste - TS

INDICE

	<i>pag.</i>
INTRODUZIONE	
di <i>Paolo Caretti</i>	XIII
COME GARANTIRE IL RISPETTO DELLE REGOLE SULLA «BUONA» QUALITÀ DELLE LEGGI DELLO STATO	
di <i>Massimo Carli</i>	1
1. La situazione attuale e le sue cause	1
2. Le insufficienze dell'attuale giurisprudenza costituzionale e il possibile aiuto derivante dalla modifica dell'art. 70 Cost.	3
3. Legge ordinaria e regolamento parlamentare come possibili fonti delle regole sulla qualità della normazione	4
4. La clausola di abrogazione espressa come primo strumento, a legislazione invariata, per una migliore qualità della legislazione	5
RECENTI SVILUPPI SUL TEMA DELLA QUALITÀ DELLE NORME REGIONALI	
di <i>Giovanni Di Cosimo</i>	7
1. Gli statuti	7
2. I regolamenti consiliari	10
3. Linea distintiva	12
4. Gli attori	13
5. La prova della prassi	14
6. Meccanismi di reazione	16
LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE NEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI E DEI CONSIGLI REGIONALI	
di <i>Pietro Milazzo</i>	18
1. I regolamenti delle assemblee elettive: una «sede» privilegiata per inserire disposizioni sulla qualità della normazione?	18
2. La qualità della legislazione nei regolamenti parlamentari. Problemi dell'esperienza e ristretti orizzonti di giustiziabilità costituzionale	20

	<i>pag.</i>
3. La qualità della legislazione nei regolamenti dei Consigli regionali	27
3.1. L'«occasione» della riforma dei regolamenti consiliari per mettere alla prova le esperienze regionali in materia di qualità della normazione primaria	27
3.2. Nuovi statuti e disposizioni sulla qualità della legislazione	28
3.3. Regolamenti consiliari successivi ai nuovi statuti e meccanismi per garantire la qualità della legislazione. Modelli e prospettive	30
4. Effettività e giustiziabilità delle disposizioni dei regolamenti dei Consigli regionali sulla qualità della legislazione. La «filiera» statuto – regolamenti consiliari – (eventuale) legge regionale sulla normazione	38
ALCUNE NOTE A MARGINE IN TEMA DI NORME TRANSITORIE	
di <i>Vanni Boncinelli</i>	43
1. Diritto intertemporale e disposizioni transitorie	43
2. Una classificazione generale (e generica) delle norme transitorie	45
3. (<i>segue</i>) La regolazione della transizione	46
4. (<i>segue</i>) Le norme transitorie improprie o «terze norme»	48
IL CONTRIBUTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE ALLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE	
di <i>Erik Longo</i>	51
1. Premessa e metodo della ricerca	51
2. La qualità della legislazione e il processo costituzionale	52
3. I modelli argomentativi utilizzati dalla Corte	56
4. Il paradigma della «chiarezza normativa»	57
4.1. La giurisprudenza degli anni '80-'90	57
4.2. La giurisprudenza degli ultimi dieci anni	59
5. Il richiamo alle tecniche legislative	63
5.1. Richiamo condizionante	64
a) Il difetto di coordinamento	65
b) Le sentenze sul rapporto Stato-regioni	66
c) Il richiamo alla tecnica legislativa e i poteri interpretativi dei giudici	69
d) Forme di condizionamento più forti	70
5.2. Richiamo non condizionante	71
6. Brevi considerazioni conclusive sull'indagine svolta	73

IL DRAFTING NELLE PRONUNCE DELLA CORTE
COSTITUZIONALE: DOES IT SOUND GOOD?

di *Gian Luca Conti*

76

1. Premessa 76
2. Ambito dell'indagine 77
3. Le norme che disciplinano il contenuto delle sentenze della Corte costituzionale 79
4. La struttura delle sentenze della Corte costituzionale 84
5. Le regole di *drafting* utilizzate nei dispositivi delle sentenze di incostituzionalità 89

LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE NEL DIRITTO COMUNITARIO

di *Andrea Cardone*

94

1. Premessa: il diritto comunitario e le *prestazioni di qualità normativa* 94
2. La qualità dei procedimenti di formazione degli atti normativi: la formazione delle norme tecniche, la partecipazione, la disciplina dei gruppi di pressione 96
3. La qualità della scelta normativa e l'obbligo di motivazione 105
4. Altri tre orientamenti della Corte di giustizia che impongono *standards* di qualità alle norme in materia di chiarezza, astrattezza ed adeguatezza 110
5. Considerazioni di sintesi 114

DELLA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI STATALI E REGIONALI

di *Marta Picchi*

117

1. Premessa metodologica 117
2. (*segue*) Breve *excursus* sull'obbligo di motivazione degli atti legislativi 117
3. Motivazione per mancanza di legittimazione soggettiva 121
4. Motivazione funzionalizzata 124
5. La motivazione degli atti legislativi nella giurisprudenza della Corte costituzionale 125
6. Prime conclusioni: «*nomos o panton basileus*»? 128
7. (*segue*) Il fondamento dell'obbligo di motivazione delle leggi. Rinvio 132
8. (*segue*) Le fonti di enunciazione. Rinvio 135

TECNICHE DI REGOLAZIONE DELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE
INDIPENDENTI: ESPERIENZE APPLICATIVE

di *Serena Sileoni*

140

1. *Actio finium regundorum* 140
2. Tecniche di regolazione: esigenze democratiche e profili generali 144

	<i>pag.</i>
3. (<i>segue</i>) Strumenti di trasparenza	146
4. (<i>segue</i>) Strumenti di partecipazione	149
5. Analisi delle tecniche di regolazione delle singole Autorità indipendenti	151
5.1. Consob	151
5.2. Autorità garante per la concorrenza e il mercato	154
5.3. Autorità garante per le comunicazioni	155
5.4. Autorità garante per il trattamento dei dati	157
5.5. Isvap	159
5.6. Commissione di garanzia per lo sciopero	160
5.7. Autorità garante per l'energia elettrica e il gas	161
5.8. Banca d'Italia	163
6. Prospettive di una disciplina comune sulle tecniche di regolazione	164
7. Conclusioni	166
LA COMUNICAZIONE NORMATIVA: VERSO NUOVE FORME DI PUBBLICITÀ DELLA LEGGE?	
di <i>Monica Rosini</i>	171
1. Premessa	171
2.1. Il tradizionale accesso al prodotto legislativo da parte del cittadino: la <i>Gazzetta Ufficiale</i>	173
2.2. La pubblicazione delle leggi e regolamenti regionali nei nuovi statuti	175
3. La problematica conoscibilità dei regolamenti degli enti locali	179
4. La migliore «leggibilità» del testo normativo e la sua divulgazione secondaria	181
5. Problemi e prospettive	183
IL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE E L'EFFETTIVITÀ DEL SUO RUOLO	
di <i>Laura Lorello</i>	186
1. Premessa	186
2. Il funzionamento del Comitato per la legislazione	187
3. L'effettività del ruolo del Comitato per la legislazione	189
3.1. Il rapporto tra il Comitato per la legislazione e le Commissioni di merito	189
3.2. Il rapporto tra il Comitato per la legislazione e l'Assemblea	191
3.3. I tempi di pronuncia del Comitato per la legislazione nell'ottica dell'ef- fettività del suo ruolo	191
3.4. Il seguito dei pareri del Comitato per la legislazione	192
3.5. La graduazione dei rilievi nel parere del Comitato per la legislazione	193
3.6. La presentazione di emendamenti	194
3.7. La presentazione di ordini del giorno per il Governo	194
4. Considerazioni conclusive	199

pag.

LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE NEI RAPPORTI
ANNUALI SULLA LEGISLAZIONE

di *Elettra Stradella*

200

1. Introduzione al tema: la qualità della normazione nei Rapporti annuali sulla legislazione. Profili strutturali 200
2. (*segue*) Profili sostanziali e quantitativi 206
3. La meta-funzione dei Rapporti con riguardo alla qualità normativa e gli strumenti analoghi 209
4. Il ruolo delle Regioni nello sviluppo del tema: un processo circolare 212

LE LEGGI ANNUALI DI SEMPLIFICAZIONE:
APPUNTI PER UN BILANCIO

di *Nicola Lupo e Giovanni Tarli Barbieri*

215

1. Leggi «a cadenza annuale» e semplificazione normativa 215
2. La legge di semplificazione annuale nella prassi 220
 - 2.1. La legge di semplificazione nell'art. 20 della l. n. 59/1997 220
 - 2.2. I contenuti della legge di semplificazione: dalla l. n. 59/1997 alla l. n. 229/2003 222
 - 2.3. I contenuti delle leggi di semplificazione non prefigurati dalla l. n. 59/1997 (cenni) 226
 - 2.4. Semplificazione e riforma del Titolo V della Costituzione 228
3. Dalla legge annuale di semplificazione al piano annuale di semplificazione (PAS) 232
4. Considerazioni conclusive 238

NOTE IN TEMA DI RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

di *Carlo Marzuoli*

241

1. Introduzione 241

SEZIONE I: *I dati del problema*

242

2. L'entità di cui occuparsi: l'onere amministrativo 242
3. I vari contenuti degli oneri 243
4. La riduzione: come questione politica o come questione tecnica 244
5. Principi, criteri ed esigenze da considerare 245
6. Il principio base: il diritto alla «giusta» imposizione di prestazioni 245
7. L'ingiustizia dell'onere 247

SEZIONE II: *Alcuni modelli e tendenze della normazione*

248

8. Precisazioni 248
9. Obiettivi, principi, misure organizzative 249

	<i>pag.</i>
10. Un punto determinante: l'obbligo di preventiva valutazione degli oneri amministrativi nei procedimenti di produzione delle norme	251
11. Riduzione di oneri provvedimenti: silenzio-assenso, dichiarazione di inizio di attività	252
12. Gli interventi sui procedimenti: fra versante provvedimento e versante meramente procedurale	254
13. Riduzione di specifici oneri (cenni)	255
SEZIONE III: <i>Considerazioni finali</i>	256
14. Alcune note	256
PROBLEMI E PROSPETTIVE DI ATTUAZIONE DELLA DELEGA «TAGLIALEGGI»	
di <i>Marcello Cecchetti</i>	258
1. La clausola «taglialeggi» e le deleghe per la semplificazione legislativa nell'art. 14 della l. n. 246/2005	258
2. Le potenzialità e le possibili «virtù» del nuovo strumento di semplificazione	260
3. Le più radicali critiche della dottrina: dalle perplessità sulla funzionalità e l'efficacia ai dubbi sulla legittimità costituzionale del meccanismo	262
4. I risultati del primo biennio di attività del Governo: l'individuazione degli atti legislativi statali formalmente vigenti	269
5. I possibili contenuti dei decreti legislativi attuativi: tra elenchi ricognitivi, abrogazioni espresse e riordino normativo	270
6. Il problema delle «materie escluse»	277
7. Le aporie della delega integrativa-correttiva	279
8. Considerazioni conclusive	281
UN PRIMO CONSUNTIVO DELLA NUOVA ISTRUTTORIA LEGISLATIVA A DIECI ANNI DALLA RIFORMA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI	
di <i>Luca Gori e Andrea Marchetti</i>	284
1. Obiettivo del lavoro e premesse metodologiche	284
2. Genesi e finalità della riforma regolamentare in tema di istruttoria legislativa	285
3. Il «governo politico» dell'istruttoria e l'essenzialità del fattore tempo	289
4. Il ruolo del Governo dalla progettazione legislativa alla fase parlamentare	293
5. Gli strumenti dell'istruttoria attivabili dalle Commissioni parlamentari	299
6. Le sedi del procedimento istruttorio: tra massimizzazione dei tempi e necessaria informalità	306
7. Conclusioni. <i>Nihil sub sole novi?</i>	307

pag.

L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE
A LIVELLO REGIONALE: ALCUNE RIFLESSIONI
SULL'ESPERIENZA TOSCANA

di <i>Elisabetta Catelani</i>	310
1. Introduzione	310
2. Evoluzione storica	311
3. L'AIR nelle regioni	314
4. L'AIR in Toscana	319

IL RILIEVO COSTITUZIONALE DEL COSTO DELLA REGOLAZIONE:
UN'INTRODUZIONE

di <i>Andrea Simoncini</i>	324
1. Premessa	324
2. Definizioni	325
2.1. «Costo»	325
2.2. «Regolazione»	326
2.3. La scelta del campo di osservazione	330
3. Il costo della regolazione nella Costituzione	331
4. I costi di produzione delle regole (CPR)	332
4.1. I principi costituzionali diretti alla riduzione dei costi di produzione delle regole e le «controspinte»	333
a) La forma di governo parlamentare	333
b) Il «numero chiuso» delle fonti primarie	334
c) Il principio di sussidiarietà (orizzontale)	335
5. I costi di applicazione delle regole (CAR)	336
5.1. I principi costituzionali diretti alla riduzione dei costi di applicazione delle regole e le «controspinte»	337
5.1.1. I CAR «istituzionali»	337
a) La pubblica amministrazione	337
b) La Magistratura	339
5.1.2. I CAR «funzionali»	340
a) La funzione legislativa: l'art. 81 Cost. e l'obbligo di copertura	340
b) La funzione amministrativa: artt. 118 e 119 Cost.	341
b.1) Principio di sussidiarietà (verticale): art. 118, c. 1°, Cost.	341
b.2) Principio di sussidiarietà (orizzontale): art. 118, c. 4°, Cost.	342
b.3) Principio della copertura integrale delle funzioni svolte dagli Enti locali: art. 119, c. 4°, Cost.	343
b.4) Principio del ricorso all'indebitamento solo per le spese d'investimento: art. 119, c. 6°, Cost.	344
6. Conclusioni	344

	<i>pag.</i>
L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE SULLA CONCORRENZA di <i>Gabriele Mazzantini</i>	346
1. Introduzione	346
2. Il ruolo dell'Autorità e il suo interesse per l'AIR	348
2.1. Le regole del libero mercato	349
2.2. Il livello regionale della regolazione	352
3. Lo studio sulla disciplina regionale del commercio	353
4. L'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza: il caso della Toscana	358
5. Le prospettive future	363
 LEGIMATICA. DEFINIZIONI, CLASSIFICAZIONI, AMBITI D'APPLICAZIONE di <i>Pietro Mercatali</i>	 366
1. Dall'informatica legislativa alla legimatica: definizioni e distinzioni	366
2. Percorsi di ricerca e sviluppi applicativi	368
2.1. Sistemi legimatici in Italia	368
2.2. Sistemi legimatici in Europa	372
2.3. La legimatica nella didattica, nelle professioni, nell'industria	374
3. Ambiti teorici e applicativi della legimatica: classificazioni	375
3.1. L'analisi e la modellazione del testo	375
3.2. Classificazione in base all'approccio metodologico	376
3.2.1. La legimatica generativa	377
3.2.2. La legimatica analitica	378
3.2.3. La legimatica valutativa o interpretativa	378
3.3. Classificazione in base all'ambito d'applicazione	379
3.3.1. Legimatica testuale	380
3.3.2. Legimatica intratestuale	381
3.3.3. Legimatica extratestuale	381
4. Conclusioni	383

IL CONTRIBUTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE ALLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE

di *Erik Longo*

SOMMARIO: 1. Premessa e metodo della ricerca. – 2. La qualità della legislazione e il processo costituzionale. – 3. I modelli argomentativi utilizzati dalla Corte. – 4. Il paradigma della «chiarezza normativa». – 4.1. La giurisprudenza degli anni '80-'90. – 4.2. La giurisprudenza degli ultimi dieci anni. – 5. Il richiamo alle tecniche legislative. – 5.1. Richiamo condizionante. – *a)* Il difetto di coordinamento. – *b)* Le sentenze sul rapporto Stato-regioni. – *c)* Il richiamo alla tecnica legislativa e i poteri interpretativi dei giudici. – *d)* Forme di condizionamento più forti. – 5.2. Richiamo non condizionante. – 6. Brevi considerazioni conclusive sull'indagine svolta.

1. *Premessa e metodo della ricerca*

Le osservazioni che svilupperemo in queste pagine riguardano il contributo che la Corte costituzionale offre alla qualità della legislazione. Non è raro trovare nelle decisioni della Consulta riferimenti a principi fondamentali che hanno a che fare con la razionalità e la sistematicità dell'ordinamento e indicazioni sulle tecniche di normazione usate dal legislatore. In alcune pronunce, l'accertamento dei presunti vizi di legittimità costituzionale è condotto anche attraverso un richiamo ai difetti nell'uso delle tecniche di legislazione. Nonostante tali pronunce siano diverse l'una dall'altra, l'elemento che le accomuna è proprio il riferimento alle tecniche legislative o ai principi di certezza del diritto, di chiarezza, di intelligibilità degli atti normativi.

Da queste premesse, l'obiettivo che ci prefiggiamo in questo studio è quello di accertare, sulla base dell'osservazione empirica della giurisprudenza costituzionale, i metodi con cui la Corte costituzionale si occupa delle leggi mal scritte o che non rispondono ai principi sopra menzionati.

Ci concentreremo, perciò, sull'esame di quei complessi giurisprudenziali in cui la Consulta esprime «testualmente» il proprio contributo alla qualità degli atti normativi, attraverso valutazioni, riferimenti, suggerimenti, moniti al legislatore.

La chiave di lettura adottata esige che si prendano in esame solo gli indici diretti della qualità della legislazione, cioè i riferimenti espliciti alla qualità della normazione¹.

¹ Con tale espressione intendiamo i riferimenti, contenuti nelle sentenze, ad un linguaggio certo, coerente e completo, privo di ambiguità, controsensi e indeterminazione dei significati. L'uso di questi criteri

L'esame della giurisprudenza costituzionale su questi temi non è un fatto del tutto nuovo. Il dibattito giuridico ha già evidenziato il contributo offerto dalla Corte costituzionale per migliorare la produzione delle norme²: più volte la dottrina ha sottolineato che il processo costituzionale sarebbe il luogo privilegiato per valutare e sollecitare la qualità della normazione. Studi recenti hanno dimostrato il valore di singole pronunce per garantire la sistematicità dell'ordinamento e per sollecitare interventi del legislatore³. Molti autori, tuttavia, hanno del pari evidenziato gli ostacoli di ordine tecnico⁴, ma anche di ordine filosofico⁵, che impediscono ai giudici costituzionali di «contribuire ad arginare il progressivo scadimento del prodotto legislativo»⁶.

2. La qualità della legislazione e il processo costituzionale

La nozione unitaria «qualità della legislazione» tradisce una molteplicità di significati⁷ che tale concetto assume all'interno del dibattito pubblico, dove viene usata per

è stato scelto guardando ai fondamenti teorici della certezza del diritto espressi soprattutto nei lavori di G. CARCATERRA, *Certeza, scienza, diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1962, 377 ss.

² Sul punto si vedano, per tutti, A. CERRI, *Tecnica legislativa e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Modelli di legislatore e scienza della legislazione*, vol. III, Esi, Napoli, 1987, 249 ss.; G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, 1034 ss.; V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1999, 15 ss.; G.U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 152 ss.; M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2000, 2440 ss.; M. AINIS, *La legge oscura*, Laterza, Bari, 2002, 109 ss.

³ Più recentemente, gli studi sull'influenza che le sentenze costituzionali hanno sulla qualità della legislazione sono stati condotti analizzando settori specifici della giurisprudenza costituzionale. Cfr., tra tutti, R. ROMBOLI-S. PANIZZA, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2007, 211 ss. e V. PAMIO, *Corte costituzionale e tecniche legislative. Il triennio 2002-2004*, in *Dir. e soc.*, 2005, 75 ss.; P. MAZZINA-A. D'ALOIA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001. Si deve dare conto, per completezza, di uno scritto che ha esaminato i moniti alle tecniche legislative contenuti nei rinvii del Presidente della Repubblica: S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 265 ss.

⁴ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 113 ss. evidenzia almeno cinque ostacoli e altrettanti paradossi che impediscono alla Corte di valutare le «leggi oscure». Molti di questi ostacoli derivano dalla natura stessa del processo costituzionale, che è un processo concreto e diretto a sanzionare la incostituzionalità non di un mero enunciato legislativo, ma della norma, cioè della regola del caso concreto, ed inoltre richiede che sia indicata la norma costituzionale violata. La mancanza di un preciso termine di raffronto conservato tra le righe della Costituzione permette che il sistema sia privo di un rimedio efficace contro le norme mal scritte.

⁵ P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *Giur. cost.*, 1999, 2347 ss.

⁶ M. AINIS, cit., 109.

⁷ V., a tal proposito, il recente lavoro di P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, Esi, Napoli, 2007, 7 ss.

indicare, da un lato, le modalità di formazione delle regole giuridiche⁸, la conoscibilità e la comprensibilità del testo, dall'altro, l'analisi sociologica degli effetti prodotti dall'applicazione delle leggi e gli strumenti giuridici ed economici per garantirne l'effettività e l'efficacia⁹. Nel linguaggio delle istituzioni si usa tale termine per riassumere l'insieme di obiettivi e mezzi che servono per risolvere i fenomeni degenerativi della legislazione¹⁰. La «qualità» non è anzitutto un termine che sintetizza un tipo ideale di legislazione ma una nozione usata per indicare le «cure» contro la cattiva legislazione¹¹.

Gli studiosi delle scienze gius-pubblicistiche, in particolare, vedono nella qualità della legislazione un termine che indica i numerosi rimedi tecnici di cui ogni ordinamento si dota per superare quelle degenerazioni del sistema legale, distinguibili secondo due prospettive¹²: nella prima categoria rientrano i difetti è ascrivibili all'eccessivo numero delle leggi in vigore, chiamato spesso «inflazione legislativa»¹³; alla seconda categoria, invece, appartengono le «irregolarità» provocate dalle leggi malamente redatte, che per via di un testo oscuro, lacunoso, contraddittorio, eccessivamente complesso, generano il fenomeno chiamato «inquinamento legislativo»¹⁴.

⁸ Si parla in questi casi di «qualità redazionale»: v. a tale proposito R. DICKMANN, *Il drafting come metodo della legislazione*, in *Rass. parl.*, 1997, 214 ss.; S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti* 1997, Giappichelli, Torino, 1998.

⁹ Una ricostruzione delle diverse discipline che si collegano alla qualità della normazione è stata effettuata per primo da G. RECCHIA, *La qualità della legislazione*, in AA.VV., *Applicazione e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano, 1997, 187 ss.

¹⁰ Vedi da ultimo la Comunicazione 30 gennaio 2008 della Commissione Europea in materia di «*better regulation*». Per una ricostruzione dello sviluppo dei concetti di «qualità della regolazione» e di «tecniche legislative» v. G. TIBERI, *Tecniche legislative*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da S. Cassese*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, 5870 ss.

¹¹ Bisogna precisare che attraverso l'uso del termine «cattiva legislazione» intendiamo isolare tale concetto rispetto al fenomeno della «crisi della legge». Termine usato negli ultimi anni per indicare le cause della degenerazione delle fonti legali nell'ordinamento italiano (F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in ID. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000). Rispetto alla nostra indagine il tema della crisi della legge è un presupposto di cui tenere conto, ma che non può essere analizzato per brevità. Sul tema ci limitiamo dunque a segnalare – oltre alla dottrina citata – gli autori che più di tutti hanno studiato il tema: F. MODUGNO-D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 412 ss.; U. DE SIERVO, *Problemi attuali del nostro sistema normativo*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 1999, Giappichelli, Torino, 2000, 1 ss.; A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parl.*, 1/1999, 172 ss.; P. CARETTI, *Il ruolo della legge, oggi*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Esi, Napoli, 2007, 53 ss. Da ultimo v. anche il ricco lavoro di L. GENINATTI SATE, *I fatti critici del sistema delle fonti e la crisi del principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 885 ss.

¹² Per una disamina complessiva dei rimedi recenti alla cattiva legislazione v. M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), «Buone» regole e democrazia, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, 179 ss.; R. PAGANO, *Introduzione alla legislativa. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 2001, 7 ss.; V. ITALIA, *La fabbrica delle leggi. Leggi speciali e leggi di principio*, Giuffrè, Milano, 1994.

¹³ V. a proposito U. DE SIERVO, *Le indicazioni per il futuro risultanti dal Rapporto 2001 sullo stato della legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti* 2001, Giappichelli, Torino, 2002.

¹⁴ Tra i primi a parlare di «inquinamento legislativo» vi è A. MARTINO, *La progettazione legislativa nel-*

Ma gli effetti dannosi della scarsa qualità della legislazione non sono confinati entro il terreno del procedimento legislativo. I difetti della decisione normativa, infatti, incidono negativamente sulla certezza del diritto e sulla effettività delle norme giuridiche, con conseguenze negative anzitutto sulla tutela dei diritti delle persone. Il disordine creato da una norma oscura amplia notevolmente i margini interpretativi entro cui si esplica l'interpretazione della legge con una conseguente incertezza nei rapporti giuridici.

Non è raro che una delle irregolarità delle leggi come sopra descritte approdi alla Corte costituzionale. Il processo costituzionale italiano è uno dei luoghi privilegiati per esaminare sia le carenze che riguardano il linguaggio dell'enunciato normativo sia i riflessi di queste sui principi e i diritti affermati nella Costituzione. Tuttavia, proprio con riguardo ai difetti indicati, la Corte costituzionale ha spesso le armi spuntate. I giudici costituzionali, infatti, non possono conoscere il primo tipo di difetti individuati (inflazione legislativa): l'eccessivo numero di leggi rappresenta un problema risolvibile principalmente attraverso un intervento del legislatore¹⁵, non spetta agli organi di giustizia costituzionale occuparsene, a meno che questo problema non si trasformi in un vizio del secondo tipo, cioè in un caso di inquinamento legislativo¹⁶.

Il controllo della Consulta, inoltre, rappresenta solo una *extrema ratio* di fronte a leggi di scarsa qualità redazionale. La Corte rimane un organo giurisdizionale con limitati poteri per la «cura» delle leggi. Il giudizio sulla qualità delle leggi pone delicate questioni di rispetto dell'autonomia di scelta del legislatore¹⁷: per dichiarare incostituzionale una norma non basta la violazione dei principi legati all'interna coerenza dell'ordinamento; l'irrazionalità della legge derivante dal vizio di «oscurità» deve essere

l'ordinamento inquinato, in *Stud. parl. e di pol. cost.*, 1977, 1 ss. Per una definizione più recente di «inquinamento legislativo» cfr. M. RAVERAIRA, *Applicazione e fattibilità legislativa*, in E. PATTARO-A. ZANNOTTI (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano, 1998, 250 ss.

¹⁵ Interventi che negli ultimi anni sono diventati sempre più importanti nell'agenda politica del nostro Parlamento. Ci si riferisce alle iniziative in tema di semplificazione, di approvazione di testi unici e alla istituzione, durante la XV Legislatura, di un'apposita commissione tecnica con il compito di individuare una drastica riduzione del numero delle leggi in vigore, la cd. commissione «Taglia leggi». V. a questo proposito il contributo di M. CECCHETTI in questo volume. Per una panoramica generale dei rimedi predisposti per risolvere l'inflazione legislativa v. anche P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, cit., 54 ss.

¹⁶ Ma anche tra quest'ultimo tipo di vizi è necessario svolgere alcune distinzioni. In alcuni casi i difetti possono essere talmente gravi da impedire alla legge o all'atto avente forza di legge il riconoscimento alla stregua dei canoni esteriori fissati dalla Costituzione. In tali ipotesi, come ha indicato la dottrina, è difficile distinguere tra l'invalidità e la radicale inesistenza della legge, e di conseguenza comprendere se si tratta di un vizio conoscibile dalla Corte. M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 110.

¹⁷ Come ricorda M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, Giappichelli, Torino, 1996, 133, «l'annullamento dell'atto legislativo solo a causa della sua difettosa formulazione stride con il *favor legis* testimoniato a chiare lettere durante tutto l'arco della giurisprudenza costituzionale» ed è reso «problematico dalla difficoltà di invocare una norma costituzionale violata». «Non di rado», continua l'autore, «la Corte ha preferito salvare la legge, pur auspicandone la revisione formale al fine di scongiurare equivoci in sede di interpretazione». Motivi tecnico-giuridici, dunque, ma anche motivi di ordine politico e economicità del giudizio costituzionale. Su tali problemi cfr. A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Parlamento tra aperture del «modello» e fluidità dell'esperienza*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 2000.

anche ingiustificata¹⁸, vale a dire deve collidere con un'esigenza avvertita all'interno dell'ordinamento e riconoscibile dalla Consulta.

La Corte costituzionale, perciò, non gode di una notevole libertà di giudizio nel far valere le contraddizioni che riguardano il testo della legge e si collegano all'uso delle tecniche legislative. Per essa, annullare una norma perché viola un principio relativo alla oscurità del testo rappresenta una decisione complessa, che occorre prendere solo quando vi è l'assoluta certezza della irrimediabilità della scelta e della non «politicità» della questione¹⁹.

Per questi motivi i giudici preferiscono superare la mancanza di qualità attraverso l'uso delle normali tecniche ermeneutiche: l'ambiguità, la non chiarezza, la vaghezza della «lettera» possono essere spesso superate dal normale procedimento interpretativo o attraverso l'adeguamento del significato delle norme all'interpretazione dei precetti costituzionali²⁰. Non basta la mera incomprendibilità linguistica per dichiarare incostituzionale una norma «oscura». Occorre che insieme alla violazione delle regole semantiche da parte della disposizione anche la norma corrispondente sia incostituzionale²¹.

Nel processo costituzionale, insomma, la *forma* delle regole viene in gioco solo laddove essa stabilisce un rapporto di condizionamento insuperabile con la *funzione* che le norme stesse hanno²², cioè quella di fornire un modello di comportamento, «ragioni per agire²³».

Ovviamente questo non vuol dire che la Corte rifiuti di occuparsi della qualità della legge o che l'importanza delle tecniche legislative sia sconosciuta alle sentenze costituzionali, ma solo che i giudici costituzionali si dimostrano attenti agli obiettivi dell'ordinamento più che all'astratta considerazione delle regole tecniche²⁴.

¹⁸ Questo ragionamento è tributario delle argomentazioni svolte da G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, 147 ss., riguardo al giudizio di «razionalità».

¹⁹ Ad esempio non potrebbe essere dichiarata incostituzionale una norma esclusivamente perché il suo contenuto è «inattuabile» o per il fatto che non produce gli effetti indicati dal legislatore al momento in cui è stata approvata la relativa legge. Questi aspetti rientrano nelle valutazioni che devono compiere il legislatore ed il governo nelle sedi politiche in cui utilizzano le tecniche per garantire la qualità della legislazione.

²⁰ È il tema della c.d. interpretazione conforme, sulla quale v. V. BONCINELLI, *I valori costituzionali tra «testo» e «contesto»*, cit., 41 e 42.

²¹ Così come è possibile che una legge ben scritta, ma che non viola altri precetti costituzionali, sia una cattiva legge e non serva allo scopo per il quale è stata prodotta. Cfr. M. AINIS, *Una finestra sulla qualità della legislazione*, in *Rass. parl.*, 1996, 191.

²² O per dirla con le parole di M. AINIS, *Sulla comunicazione delle regole giuridiche (e su un vuoto di comunicazione nella letteratura giuridica)*, in *Quad. cost.*, 2002, 627 ss., quando la «forma tradisce la funzione».

²³ A. SIMONCINI, *Cosa è il diritto? Una domanda «persistente»*, in F. VENTORINO-P. BARCELONA-A. SIMONCINI, *La lotta tra diritto e giustizia*, Marietti, Genova, 2008.

²⁴ La Corte ci abitua sempre più a quello che P. FALZEA, *Aspetti problematici del seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 2000, 136, ha definito il privilegio della «costituzionalità complessiva dell'ordinamento».

3. I modelli argomentativi utilizzati dalla Corte

Una delle difficoltà maggiori che si incontrano nell'esame del contributo che la Corte offre per la qualità della legislazione è la estrema variabilità del linguaggio usato nelle sentenze che affrontano uno di questi problemi. Solo raramente i giudici costituzionali impiegano i criteri e le categorie che sono stati elaborati a livello politico per dare conto delle patologie derivanti dalla cattiva redazione dei testi normativi e raramente il richiamo alla qualità del testo normativo è ben distinguibile all'interno delle motivazioni delle sentenze. Per cogliere il riferimento ai principi della chiarezza ed alle tecniche legislative bisogna setacciare bene la giurisprudenza costituzionale, provando anzitutto a riscontrare l'uso di quelle espressioni che richiamano i principi²⁵ lesi dalla «oscurità» o le tecniche di redazione dei testi legislativi²⁶. È evidente che la mancanza di un parametro costituzionale esplicito²⁷ – presente in altre carte costituzionali²⁸ – impedisce che il giudizio della Corte si attesti su un modello argomentativo univoco.

Partendo da questi rilievi, l'indagine condotta ha tentato di verificare in quali circostanze e per quali motivi all'interno della recente²⁹ giurisprudenza costituzionale compaia non di rado un riferimento alla qualità della legislazione. Per fare questo abbiamo ristretto il campo dell'analisi a quelle pronunce che utilizzano l'espedito della qualità normativa come elemento chiaramente distinguibile nella motivazione, mettendo da parte tutte quelle sentenze che affrontano un problema solo latamente riconducibile alle questioni di tecnica legislativa o di corretto uso delle fonti giuridiche³⁰.

²⁵ Penso soprattutto alla «chiarezza» e alla «certezza» del diritto.

²⁶ Quella della «legge oscura» è divenuta, dopo la pubblicazione dell'omonimo libro di M. Ainis, la più nota delle patologie della legislazione ma essa si collega ad un numero più elevato di difetti del testo delle leggi. Per tale opera di sistematizzazione cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, Giuffrè, Milano, 2004.

²⁷ Che non siano solo le norme degli artt. 13 e 25 Cost., le quali esprimono il principio della «determinatezza» delle fattispecie penali. Ci pare necessario far notare che la mancanza di un parametro esplicito sulla qualità della legislazione non è affatto un limite della nostra Costituzione. Riteniamo anzi che l'introduzione di indicazioni di natura tecnica in Costituzione avrebbe un effetto inverso a quello che si vorrebbe raggiungere. Aveva già parlato di norme sulla normazione come la «peggiore delle pene inflitte alla Costituzione» A. RUGGERI, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 147.

²⁸ Ci riferiamo in particolare all'ordinamento francese. V. da ultimo le sentenze del *Conseil constitutionnel*, nn. 499, 500 e 501/2005. Per la situazione spagnola, anteriore al 1999, v. P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, cit., 2347 ss.

²⁹ Pur avendo condotto un'indagine sulla giurisprudenza degli ultimi venti anni, nelle pagine che seguono si darà conto solo delle sentenze approvate nel corso degli ultimi dieci anni.

³⁰ Per fare alcuni esempi importanti non abbiamo considerato tutte le numerose sentenze della giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica e abbiamo cercato di tenere fuori anche il gran numero di sentenze contenenti un monito rivolto al legislatore a riformare interi settori di disciplina e le sentenze sulla decretazione d'urgenza recenti in cui la Corte avvicina molto i requisiti dell'art. 77 Cost. ad un sindacato sulle tecniche legislative. Queste sentenze sono state analizzate solo se contenenti un riferimento chiaro circa l'uso delle tecniche legislative e nella misura in cui questo sia stato rilevato puntualmente dalla Corte costituzionale.

L'esame si è svolto guardando a due tipologie di percorsi argomentativi svolti dalla Corte, descritti attraverso una sistematizzazione dei riferimenti alla qualità che sono presenti nelle motivazioni delle sentenze: da un lato, i riferimenti ai principi che sorreggono la qualità, ed in particolare il paradigma della «chiarezza normativa»; dall'altro, il richiamo espresso nelle motivazioni alle tecniche legislative.

4. Il paradigma della «chiarezza normativa»

4.1. La giurisprudenza degli anni '80-'90

La nostra Costituzione non contiene una norma esplicita che impone di scrivere una legge rispettando i principi della «certezza del diritto» e della «chiarezza normativa». Solo per le fattispecie penali la Carta fondamentale obbliga a redigere le disposizioni che descrivono i reati e le relative sanzioni in modo univoco³¹. Il principio della tassatività del diritto penale impone al legislatore di essere più preciso nella descrizione dei comportamenti vietati e di tenere un atteggiamento di *favor* per la libertà delle persone³². Del resto, come ha affermato la dottrina, «dove viene in gioco la libertà personale degli individui nessun sistema giuridico abbastanza evoluto può permettersi il lusso d'essere generico, perché ciò equivarrebbe a consegnare un potere formidabile nelle mani del giudice penale»³³.

Il richiamo ai principi della «certezza del diritto» e alla «chiarezza normativa» rappresenta il metodo più risalente con cui la Corte collega l'esigenza della qualità delle norme alla Costituzione³⁴.

Dopo le sentenze adottate nei suoi primi venti anni di attività, in cui la Corte ha inteso ricostruire il tenore del principio della certezza del diritto e della chiarezza del dettato normativo³⁵, negli anni '80 un gran numero di decisioni incidentali hanno colle-

³¹ Identificabili nell'art. 13 e nell'art. 25 Cost.

³² Per i fondamenti del principio di determinatezza della legge penale v. M. D'AMICO, *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 11 ss.

³³ Cfr. M. AINIS, *La lingua del legislatore*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione*, Jovene, Napoli, 2005.

³⁴ Le implicazioni della certezza del diritto con il giudizio di costituzionalità sono ben individuate nel saggio di P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, cit., 2347 ss. Oltre a un interessante confronto con la situazione spagnola, tale saggio affronta il problema relativo alla mancanza di un parametro certo con cui la Corte possa esaminare il rispetto del principio della certezza del diritto.

³⁵ Complice la necessità di una dilatazione dei propri poteri e l'affermazione del suo ruolo di garante dell'ordine costituzionale, in quegli anni alcune sentenze famose della Corte stabilirono un nesso di collegamento stretto tra la tutela della Costituzione e la tutela della certezza giuridica. Per l'evoluzione di questi principi cfr. L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit. Quanto allo studio della crescita del ruolo della Corte durante i primi anni della sua attività v. A. SIMONCINI, *L'istituzione della Corte costituzionale e la sua affermazione: una lezione dalla storia*, in *Giorn. stor. cost.*, 2006.

gato alla garanzia dei diritti una costante esortazione a razionalizzare e rendere più sistematica la normativa esistente, garantendone omogeneità e completezza³⁶. Nello stesso periodo alcune sentenze, rese in giudizi in via principale, hanno affermato che la mancanza di chiarezza del dettato normativo può essere presupposto della dichiarazione di incostituzionalità³⁷.

La sent. n. 364/1988, ad esempio, afferma per la prima volta il valore che ha il principio della certezza del diritto all'interno del processo costituzionale. La Corte rintraccia nell'art. 25, c. 2°, Cost. il principio della necessaria chiarezza e intelligibilità delle leggi penali, fino a ritenere causa di giustificazione l'errore inevitabile dovuto a ignoranza della legge penale per «mancanza di riconoscibilità della disposizione normativa³⁸». Nelle parole della Corte si legge un vero e proprio obbligo per il legislatore – non limitato alle sole norme penali – di formulare «leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento³⁹».

In questo caso, la qualità della legislazione incide sul principio della determinatezza/tassatività delle norme penali, «inteso non soltanto quale garanzia contro l'arbitrio del giudice, ma anche quale presidio della libertà e della sicurezza dei cittadini». L'errore materiale nel quale è incorso il legislatore nel formulare le fattispecie penali rilevanti, dirà la Corte pochi anni più avanti, costituisce per il cittadino un'insidia «palesamente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale o, quantomeno, a fuorviarlo⁴⁰».

Questo orientamento ha avuto echi durante gli anni '90, nel periodo successivo alla positivizzazione delle prime regole di *drafting* legislativo. Nelle sentenze di questi anni i giudici costituzionali richiamano spesso i criteri della chiarezza e della intelligibilità dei testi legislativi senza però indicare mai nella violazione delle regole della legistica un vizio autonomo delle leggi. Le prime pronunce di questi anni, la n. 185/1992 e la n. 233/1993, ascrivono la valutazione della chiarezza e dell'intelligibilità del testo legislativo nel giudizio di razionalità. La chiarezza, come era stato per la giurisprudenza formatasi negli anni precedenti, è assunta come un derivato della ragionevolezza⁴¹.

³⁶ Si tratta essenzialmente delle sentenze nn. 35/1980, 108/1983, 154 e 237/1984, 206, 207 e 231/1985, 74, 102, 157/1985, 152/1985. Per un esame complessivo di queste sentenze cfr. L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit. e A. CERRI, *Tecnica legislativa e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Modelli di legislatore e scienza della legislazione*, cit., 249 ss.

³⁷ Cfr. sentt. nn. 31/1983, 245 e 292/1984, 177/1988.

³⁸ Cfr. sent. n. 364/1988, punto n. 27 del c.i.d.

³⁹ Pur riferendosi, infatti, al principio dell'ignoranza della legge penale, non si possono non leggere, nelle parole della sent. n. 364/1988, riferimenti allo stato complessivo dell'ordinamento. Ci si riferisce in particolare al passo in cui la Corte afferma che «è indispensabile non trascurare le cause, remote e prossime della predetta ignoranza, e pertanto, estendere l'indagine al preliminare stato della relazione tra ordinamento giuridico e soggetti ...». Una completa disamina del principio di determinatezza si trova in M. D'AMICO, *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, cit., 5 ss.

⁴⁰ Cfr. sent. n. 185/1992, punto n. 2 del c.i.d.

⁴¹ Queste sentenze avranno l'effetto comunque di ridonare vigore al problema della sindacabilità della cattiva redazione dei testi legislativi. Importante ricordare non solo il commento della sent. n. 185/1992 di G.U. RESCIGNO apparsa sulla *Giur. cost.* del 1992 «L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte», ma anche la nota voce «Tecnica legislativa» dello stesso autore, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993.

Le pronunce successive, nn. 312 e 364/1996 e n. 53/1997 impongono un cambiamento di questo indirizzo. La Corte tenderà a correggere in via interpretativa le evidenti imprecisioni e le oscurità prodotte dai vizi di elaborazione delle leggi.

Tali sentenze adottano, infatti, soluzioni che rispondono all'esigenza della disciplina specifica e non alla necessità di indicare al legislatore una strada certa per garantire i principi richiamati. Come ha affermato la dottrina che più da vicino ha analizzato questi orientamenti, a seguito delle sentenze menzionate «la chiarezza è valutata solo come ausilio per “rendere più agevole il lavoro dell'interprete e degli operatori giudiziari”, e non appare affatto come un connotato essenziale della disciplina legislativa che rispetti pienamente la riserva di legge costituzionalmente prevista a tutela dei diritti individuali»⁴². Quello che emerge dalle sentenze è «un quadro ricostruttivo (...) incerto e (di) non facile delineazione»⁴³, che trova corrispondenza nella situazione di inefficacia delle prime misure messe a punto al fine di risolvere i problemi delle fonti normative⁴⁴.

4.2. La giurisprudenza degli ultimi dieci anni

Negli anni successivi l'intervento della Corte a tutela di questi principi è divenuto sempre meno netto, giacché si sono utilizzati molto moderatamente i principi di chiarezza e di certezza della legge. La tendenza generale che si registra è un abbandono dei riferimenti a questi principi anche come «ausilio» alla decisione. I giudici costituzionali evitano di divenire i controllori della chiarezza normativa e limitano il proprio giudizio alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo a parametri certi, riferendosi ai principi legati alla certezza solo se il difetto si sostanzia nella genericità della formulazione e a condizione che da essa derivi «un'ambiguità ed un'incertezza che si rifrange sulle intenzioni del legislatore»⁴⁵.

Le decisioni del triennio 1998-2000 sono esemplificative di questo orientamento.

Nella sent. n. 398/1998, ad esempio, le regioni avevano lamentato una violazione delle proprie competenze legislative per effetto di disposizioni mal scritte e incomprensibili. La Corte esclude che la lesione di una competenza regionale possa seguire ad un difetto di chiarezza o di maggiore conoscibilità della norma. Il richiamo, tuttavia, è espresso non per escludere un valore a tali principi, ma solo per affermare che esso ha una portata diversa per i soggetti all'interno dell'ordinamento: una lesione della chiarezza non è invocabile da tutti i soggetti dell'ordinamento allo stesso modo. Di conseguenza, un soggetto istituzionale come la regione non può utilizzare un parame-

⁴² Cfr. G. SALERNO, *Tecnica legislativa e chiarezza normativa*, cit., 1057.

⁴³ P. MAZZINA-A. D'ALOIA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, cit., 860.

⁴⁴ In quegli anni si dimostrarono inefficaci i tentativi di autolimitazione legislativa realizzati attraverso l'abrogazione espressa e le norme della legge n. 400/1988. V., a tale proposito, U. DE SIERVO, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie (a proposito del c.d. statuto dei diritti del contribuente)*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002.

⁴⁵ M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, cit., 2443.

tro che nell'ordinamento si applica per garantire la piena conoscenza della legge da parte dei cittadini⁴⁶.

La sent. n. 49/1999 allontana ancora di più la giurisprudenza costituzionale dall'esame della chiarezza e della certezza quali criteri che possono orientare la definizione della questione di legittimità. La Corte si limita a ricordare, usando l'espedito dell'«auspicio», che la definizione delle sanzioni penali debba avvenire attraverso il rispetto «massimo» della chiarezza e della certezza⁴⁷. È evidente, però, che dal richiamo a questi principi i giudici non fanno derivare alcuna conseguenza in termini di incostituzionalità della norma. Piuttosto questa sentenza, insieme ad altre dal tenore molto simile⁴⁸, esprime un criterio nuovo relativo alla valutazione della qualità delle leggi penali: secondo i giudici, infatti, essa dipende non solo dalla analisi dell'operato del legislatore, ma anche dall'interpretazione dei giudici comuni⁴⁹.

Nella sent. n. 519/2000 si realizza la definitiva esclusione di una valutazione autonoma del principio della chiarezza, declinato come necessaria «determinatezza» della nozione usata dal legislatore.

In essa, con riferimento alle censure di costituzionalità sollevate dal giudice militare nei confronti del reato di grida e manifestazioni sediziose contenuto nel codice militare di pace, la Corte rigetta le censure appellandosi all'indirizzo interpretativo della giurisprudenza costituzionale e della giurisprudenza comune preso come fattore di chiarificazione delle disposizioni impugnate. La sentenza, infatti, inserisce una distinzione, riguardo al «principio della necessaria offensività del reato», tra il «terreno della previsione normativa» e «quello dell'applicazione giudiziale», e parla di una «lesività in astratto, intesa quale limite alla discrezionalità del legislatore nella individuazione di interessi meritevoli di essere tutelati mediante lo strumento penale, suscettibili di essere chiaramente individuati attraverso la formulazione del modello legale della fattispecie incriminatrice» ed una «lesività in concreto», cui «fa riscontro il compito del giudice di accertare (...), nel momento applicativo, se il comportamento posto in essere lede effettivamente l'interesse tutelato dalla norma⁵⁰».

Negli anni successivi si ha una piccola «ripresa» della giurisprudenza sulla chiarezza. Le decisioni ricostruiscono il quadro teorico di riferimento dei principi della certezza del diritto e della ragionevolezza della decisione normativa, indicando i confini tra l'attività del legislatore (questa volta anche regionale), della Corte e dei giudici comuni.

⁴⁶ Non a caso è richiamata la già citata sent. n. 364/1988 come termine di paragone.

⁴⁷ Secondo i giudici costituzionali «(i) criteri e (i) principi direttivi generali della delega (...) attribuiscono al Governo una delega assai ampia, enunciata con la medesima formulazione ripetutamente adottata nelle leggi comunitarie annualmente emanate ed in relazione alle quali si è già altra volta espresso l'*auspicio, riferito alle sanzioni penali che esigono il massimo di chiarezza e certezza, che la delega sia enunciata con una più precisa indicazione di criteri* (sent. n. 53/1997)». Cfr. sent. n. 49/1998. Nostro il corsivo.

⁴⁸ Cfr. Corte. cost., sentt. nn. 69/1999 e 263/2000.

⁴⁹ L'analisi di questo indirizzo giurisprudenziale è stata già effettuata da M. D'AMICO, *Qualità della legislazione, diritto penale ...*, cit., 52 ss.

⁵⁰ Cfr. sent. n. 519/2000, punto n. 4 del c.i.d.

La sent. n. 376/2002, ad esempio, richiama i principi legati alla certezza del diritto per trarne conseguenze non sotto il profilo della ripartizione dei poteri normativi tra Stato e regioni. In questo caso il giudizio sulla chiarezza assume un volto particolare perché viene svolto all'interno di un giudizio in via principale⁵¹. Oggetto di giudizio di costituzionalità erano le norme della legge di semplificazione per il 1999⁵². Mentre rilevano che nel giudizio sulle norme statali impugnate opera il cd. meccanismo della «cedevolezza», i giudici costituzionali colgono l'occasione per ricordare alle regioni il corretto uso del potere legislativo⁵³.

Più recentemente si è affermato un indirizzo giurisprudenziale che ha introdotto una variante dell'argomentazione fondata sui principi di chiarezza e certezza del diritto rilevando l'«oscurità» del testo normativo. La prima sentenza che inaugura questo orientamento è la n. 26/2004, relativa ad un ricorso delle regioni nei confronti di una legge statale in cui si afferma la possibilità per il Ministero dei beni culturali di «gestire» e «valorizzare» i beni culturali. Per giustificare il relativo potere statale riguardo ai beni culturali, la Consulta ha dichiarato che la norma della legge statale non è per nulla chiara e ha proseguito dichiarando che il «controverso accoglimento in sede parlamentare (...) si è evidentemente riflesso su una certa oscurità di formulazione della norma e spiega altresì i mutamenti che il testo legislativo ha subito successivamente alla sua entrata in vigore»⁵⁴.

Il quadro della giurisprudenza sull'uso della certezza del diritto si completa con due sentenze recenti che segnano un passaggio importante nel «cammino» interpretativo svolto dalla Corte in questi anni. Si consolida, infatti, l'atteggiamento di autolimitazione della Corte e viene sempre più utilizzato il filtro che esclude la rilevanza degli aspetti solo meramente formali della chiarezza normativa.

Nella sent. n. 109/2007, relativa alle norme che disciplinano l'acquisizione delle prove nel processo tributario, i giudici costituzionali escludono la lesione dei principi di chiarezza perché i difetti palesi di «vaghezza» di cui era affetta la disposizione impugnata erano stati superati in via interpretativa dai giudici di legittimità⁵⁵.

⁵¹ La Corte era chiamata, dunque, a giustificare l'uso di uno strumento normativo, la legge di semplificazione, per evitare che l'inerzia regionale nell'esercizio delle competenze regolamentari potesse portare all'anomia in certi settori.

⁵² L. 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999).

⁵³ Si legge nella motivazione che «la delegificazione (...) è in grado di introdurre, da questo punto di vista, un elemento di chiarezza» della disciplina. La sentenza dichiara l'infondatezza della questione affermando che i rilievi mossi con riguardo al principio di chiarezza e di certezza sono «inconsistenti». Bisogna pure dare conto che la parte motiva della sentenza contiene un duro monito alle regioni, colpevoli, afferma la Corte, di inerzia legislativa in molti dei settori che negli anni sono stati affidati loro attraverso le leggi di trasferimento delle funzioni. Cfr. c.i.d., sent. n. 376/2002.

⁵⁴ La Consulta continua spiegando il perché di questa oscurità: «non risulta affatto chiaro in che cosa consista l'oggetto della concessione e quali beni culturali riguardi. Tanto più che modalità, criteri e garanzie per l'affidamento in concessione dei servizi finalizzati alla migliore fruizione di tali beni dovrebbero essere fissati, secondo la medesima disposizione, da un apposito e dettagliato regolamento ministeriale, che dovrebbe regolare persino aspetti minuti della convenzione concessoria, quali le forme di reclutamento ed i livelli di professionalità del personale». Cfr. c.i.d., sent. n. 26/2004.

⁵⁵ Si legge nella sentenza che «il legislatore, attraverso l'abrogazione dell'art. 7, c. 3°, del d.lgs. n.

Egual percorso argomentativo segue la decisione presa nella sent. n. 182/2007. In questo caso si può ricavare un'indicazione ulteriore rispetto ai precedenti: la Corte opera un chiaro *self restraint*, affermando che non è suo compito «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 lezioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritto costituzionalmente garantiti⁵⁶».

Le parole dei giudici costituzionali sono certamente molto nette e, come è stato affermato proprio a commento della sent. n. 182/2007, ribadiscono che lo strumento del processo costituzionale e dell'impugnazione delle leggi davanti alla Corte non appare idoneo a garantire la qualità della legislazione⁵⁷. La decisione evidenzia tuttavia un dato tendenziale, riferito solo al richiamo non puntuale ai principi meta-positivi legati alla certezza del diritto. La chiarezza e la certezza del diritto sono principi utilizzati in modo «debole» all'interno di queste sentenze⁵⁸. La Corte li menziona solo in casi eccezionali e mai per arrivare alla declaratoria di incostituzionalità⁵⁹.

Alla luce dell'esame effettuato possiamo aggiungere un rilievo ulteriore: il richiamo alla scarsa chiarezza o alla mancanza di intelligibilità del testo normativo serve, specie nelle sentenze più recenti, come presupposto per un monito da indirizzare al legislatore, senza però che questo si traduca in un giudizio sulle scelte di tecnica normativa o in uno sconfinamento della Corte nelle questioni che appartengono solo al legislatore⁶⁰. La Consulta, dunque, tende a privilegiare un atteggiamento di «autoesclusione» verso

546/1992, ha voluto rafforzare il carattere dispositivo del processo tributario espungendo da esso il potere officioso dal quale soprattutto, pressoché unanimemente, la giurisprudenza e la dottrina desumevano, quanto all'istruzione, la sua natura di processo inquisitorio (o, secondo altra terminologia, acquisitivo) (...). L'estrema vaghezza del dettato legislativo («è sempre data alle commissioni tributarie facoltà di ordinare alle parti il deposito di documenti ritenuti necessari per la decisione della controversia») aveva favorito il formarsi di vari indirizzi giurisprudenziali – talvolta radicalmente divergenti se non contrapposti – a seconda che della norma fosse valorizzata la sua derivazione, pressoché testuale, dall'art. 36, c. 3°, del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), ovvero fosse sottolineata l'esigenza del suo coordinamento, in generale, con le norme del codice di procedura civile (...) e, in particolare, con il principio dell'allegazione dei fatti riservata alle parti (...). Cfr. c.i.d., sent. n. 109/2007.

⁵⁶ Cfr. c.i.d., sent. n. 182/2007.

⁵⁷ R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, 2008, 1472.

⁵⁸ Sarebbe più idoneo parlare di un (paradossale) «tasso di incertezza» nella giurisprudenza costituzionale sul concetto di certezza.

⁵⁹ G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, cit., 1039 ss.

⁶⁰ Il giudizio della Corte non indica che i principi di coerenza, intelligibilità, certezza e chiarezza normativa sono imputabili esclusivamente alle norme, cioè al risultato interpretativo che si trae dal testo delle disposizioni. L'atteggiamento dei giudici costituzionali, infatti, è sì quello di chi deve trarre da un materiale incoerente e lacunoso una soluzione univoca, ma anche di chi può indicare la strada per una maggiore responsabilità degli organi legislativi data la potenza delle sue pronunce. Un'interessante ricostruzione del problema della «coerenza» dell'ordinamento nella giurisprudenza costituzionale è effettuato da R. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in M. LA TORRE-A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Giappichelli, Torino, 2002.

questioni qualificate come puramente politiche, le quali sarebbero logicamente fuori dall'orbita del giudizio di legittimità costituzionale⁶¹.

Tuttavia si deve riconoscere che, riservandosi di intervenire nel caso di «lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati»⁶², la Corte costituzionale mantiene un potenziale sindacato sulla qualità della legislazione e soprattutto la possibilità di verificare il rispetto dei principi di chiarezza e certezza normativa⁶³; ritorna così quel tipo di giudizio – già richiamato dalla Corte nella giurisprudenza sulla determinatezza delle fattispecie penali – che consentiva anche alla Consulta, e non solo ai giudici comuni, di accertare «in concreto» se la mancanza di chiarezza potesse ledere l'interesse tutelato dalla norma impugnata.

5. Il richiamo alle tecniche legislative

Se il riferimento ai principi di chiarezza, di razionalità e di intelligibilità sta lentamente perdendo importanza all'interno del giudizio costituzionale, sempre più spesso negli ultimi anni i giudici lamentano la carente approssimazione del legislatore nel predisporre i testi normativi. Con maggiore frequenza rispetto al passato la Corte avanza rilievi specifici sull'uso di una particolare tecnica di redazione delle norme, sull'impiego di una terminologia errata, sull'esistenza di incoerenze normative che richiedono l'intervento del legislatore e che hanno – in alcuni casi – la capacità di condizionare la decisione finale della Corte.

Prima del periodo preso in considerazione dalla ricerca (1998-2008), nella sent. n. 312/1996 la Corte era arrivata a dare rilievo al vizio dell'uso errato delle tecniche legi-

⁶¹ Con queste parole intendiamo riferirci non all'espansione politica del controllo di costituzionalità, che è un fatto assodato, ma al sindacato da parte della Corte della sfera di discrezionalità politica degli organi costituzionali. Come ha di recente ricordato G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Einaudi, Torino, 2005, 39, «la Corte costituzionale è dentro la politica, anzi ne è uno dei fattori decisivi, se per politica si intende l'attività finalizzata alla convivenza. La Corte è non-politica, se per politica si intende la competizione tra le parti per l'assunzione e la gestione del potere». Durante questi anni non sono mancate in dottrina ricostruzioni che hanno tentato di dare una visione più ampia del rapporto tra la sfera della rappresentanza politica e l'attività della Corte costituzionale a cui si rimanda per completezza. Cfr. O. CHESSA, *Corte Costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino, 2005, 17 ss., C. PANZERA, *Sentenze normative della Corte costituzionale e forma di governo*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Esi, Napoli, 2006, 496 ss.

⁶² Cfr. punto n. 3 del c.i.d., sent. n. 182/2007.

⁶³ Di recente alcuni autori hanno sottolineato, a partire da alcune pronunce della Corte, l'esistenza di una forte incidenza della tutela dei diritti sul piano della tecnica della normazione. C. PANZERA, *Tutela dei diritti fondamentali, tecniche di normazione e tipologia delle pronunce costituzionali (la «rivoluzione della flessibilità»)*, in A. RUGGERI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2007, 298 e 299. Il tema certamente non è nuovo. Si pensi, tanto per fare un esempio, alle decisioni degli anni '90 in tema di decreto-legge, in cui la Consulta a chiare lettere affermò che nella abusiva «reiterazione» dei decreti-legge si nascondeva non solo la violazione dell'art. 77 Cost., ma addirittura una limitazione dei diritti di quelle persone a cui vanno applicate le norme contenute nelle fonti stesse.

slative, senza tuttavia fondare su di esso un autonomo vizio di incostituzionalità ma solo il dovere di offrire un'interpretazione conforme al principio della determinatezza delle fattispecie penali⁶⁴. Dalla sentenza traspariva anche un invito (implicito) al legislatore ad adottare una tecnica legislativa che sapesse coniugare insieme il dovuto tasso di accuratezza normativa e il margine di elasticità richiesto dalla discrezionalità applicativa.

Proprio i due aspetti messi in luce nella sent. n. 312/1996 – l'interpretazione conforme a Costituzione di un testo mal scritto e l'invito al legislatore perché faccia tesoro degli errori in punto di scrittura delle leggi – ci hanno indotti a distinguere le sentenze recenti ricomprese nell'esame delle tecniche legislative in due grandi tipologie: sentenze con motivazioni in cui compaiono riferimenti «di natura condizionante» verso l'interprete o verso i giudici e sentenze con motivazioni «prive di natura condizionante». Precisiamo che tale distinzione non riguarda il tipo di decisione adottata dalla Corte (dichiarazione di incostituzionalità, di infondatezza, di inammissibilità, decisione interpretativa, manipolativa, etc.), ma esclusivamente il tipo di motivazione utilizzata e la natura del richiamo all'uso delle tecniche legislative.

Inoltre, per queste pronunce si cercherà anche di «misurare» quanto il giudizio sulla qualità della legislazione abbia pesato concretamente all'interno della motivazione della Consulta.

5.1. *Richiamo condizionante*

Nel richiamo di tipo «condizionante» rientrano anzitutto le sentenze nelle quali la valutazione dei difetti riscontrati al livello linguistico e terminologico del testo attiva un invito al legislatore a modificare le norme impugnate (valutazione usata per condizionare il legislatore); ancora, di questa tipologia fan parte le decisioni nelle quali la Corte «attiva il circuito»⁶⁵ con il potere giudiziario argomentando la necessità di una nuova interpretazione delle disposizioni impugnate (valutazione usata per condizionare/indurre l'interprete a modificare la propria interpretazione); infine, sono «condizionanti» quelle pronunce in cui il rilievo della tecnica normativa usata dal legislatore funge da elemento tecnico indispensabile per l'argomentazione e per giustificare la soluzione della questione di costituzionalità⁶⁶.

In una ipotetica scala di grandezze⁶⁷, la scelta di indicare riforme organiche della

⁶⁴ Il dispositivo della sentenza dichiara la questione infondata «nei sensi di cui in motivazione».

⁶⁵ Secondo la nota espressione usata da E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 1996, 55 ss.

⁶⁶ Per la maggior parte dei casi si tratta di sentenze manipolative o di mero accoglimento. Questo tipo di decisioni, però, sono utilizzabili – e lo vedremo – solo nel caso in cui il sistema legislativo contiene al suo interno un «ostacolo» che non consente di fare propria la norma adeguata al caso». La scelta per la «norma conforme», infatti, richiede che la soluzione sia costituzionalmente vincolata. Cfr. G. SORRENTI, *Corte costituzionale, giudici e interpretazione ovvero... l'insostenibile leggerezza della legge*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Esi, Napoli, 2006, 492.

⁶⁷ Non utilizziamo questa espressione per identificare un ordine gerarchico tra questo tipo di argomentazioni. La Corte sceglie il tipo di motivazione in base al caso da decidere. La complessità dei rapporti istituzionali non è legata ad una tecnica decisoria ma aderisce al caso in oggetto.

disciplina impugnata, ad esempio, rappresenta il modo più tenue con cui la Corte rileva la cattiva fattura delle leggi. Incitare il legislatore al coordinamento di un testo ovvero indurlo a integrare una disciplina lacunosa sono esempi di una strategia che tende ad adottare solo quali *extremae rationes* interventi più invasivi come la dichiarazione di incostituzionalità parziale o dispositivi manipolativi come quelli sostitutivi o additivi⁶⁸.

Ben più oneroso, invece – sia per la Consulta che per i giudici –, superare il difetto della disciplina impugnata traendo dalla disposizione stessa un nuovo significato. In questi casi la Corte è costretta a motivare il formarsi di un nuovo diritto vivente ovvero a indicare la nuova norma che, secondo una interpretazione conforme a Costituzione, si trae dal testo⁶⁹.

a) *Il difetto di coordinamento*

Si può trovare un chiaro esempio delle due tendenze descritte nelle pronunce che riguardano il dovere del legislatore delegato di «coordinare» la disciplina pregressa della materia oggetto di delega. Il coordinamento – come ha indicato la dottrina – è lo «strumento inteso a realizzare il valore della chiarezza delle leggi», il modo per «allontanare i dubbi sulla portata o sulla vigenza stessa delle norme, di generare certezza laddove l'incoerenza della disciplina dà la stura a un groviglio d'interpretazioni discordanti⁷⁰»; dunque è una funzione inerente sia alla forma del testo che al significato dell'atto legislativo.

Nelle pronunce sul difetto di coordinamento la Corte raramente percorre l'itinerario che la porta a dichiarare incostituzionale una norma o ad integrarne il senso attraverso le additive o le sostitutive⁷¹. Spesso i giudici costituzionali preferiscono spendersi in richiami «pedagogici» verso il legislatore. In due casi la giurisprudenza relativa al difetto di coordinamento contiene un invito espresso a modificare la disciplina⁷².

Nell'ord. n. 134/2003, richiamando anche il precedente della sent. n. 49/1999, la Corte salva le disposizioni della legge comunitaria 1995-1997 e del decreto legislativo in materia di classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze pericolose, ma

⁶⁸ Su tema dell'efficacia delle tecniche decisionali della Corte nei confronti sia dei giudici che del legislatore v. R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 2007.

⁶⁹ Ha rilevato A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Parlamento tra aperture del «modello» e fluidità dell'esperienza*, cit., 42, che la tecnica dell'interpretazione conforme è «solo apparentemente meno invasiva, ma in realtà ancora più creativa di quanto non possano esserlo le manipolazioni testuali».

⁷⁰ M. AINIS, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in *Giur. cost.*, 1993, 1481.

⁷¹ Come ha affermato A. SIMONCINI, *Corte e concezione della forma di governo*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino, 2005, 254 e 255, «l'interpretazione dei requisiti di costituzionalità previsti dall'art. 76 Cost. è sempre stata estremamente «lasca» proprio in ossequio al principio della «supremazia» del legislatore». Di recente, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi ha registrato un primo significativo cambiamento di orientamento con la sent. n. 280/2004. Su tale punto v. le osservazioni di G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti*, in *Le Regioni*, 2005, 287 ss.

⁷² Nel periodo precedente a quello considerato si veda soprattutto la sent. n. 292/1984.

invita chiaramente il legislatore a porre criteri di delega più rigorosi al fine di evitare problemi interpretativi⁷³.

Anche nella sent. n. 220/2003 la Consulta ribadisce il monito (questa volta più severo) verso il legislatore delegato, colpevole – questa volta – di non aver introdotto, nella fase di «test-unificazione» delle norme sulle autonomie locali, una disciplina che coordinasse le incompatibilità e ineleggibilità tra la figura del sindaco e quella del direttore delle strutture sanitarie⁷⁴.

In queste decisioni può leggersi una chiara affermazione di un principio, la cui portata indubbiamente supera il merito delle controversie da cui la Corte trae spunto⁷⁵; nella già richiamata sent. n. 220/2003 appare un riferimento molto generale alla natura del compito di coordinamento conferito con la legge di delega. Si legge, infatti, che «coordinare (non solo formalmente) vuol dire anche adeguare la disciplina al nuovo quadro complessivo, derivato dal sovrapporsi, nel tempo, di norme dettate in vista di situazioni e di assetti diversi, anche eliminando dai testi legislativi norme la cui *ratio* originaria non trova più rispondenza nell'ordinamento, e che quindi non appaiono più razionalmente riconducibili, quanto meno nella loro portata originaria, all'assetto in vigore».

All'interno della giurisprudenza sul difetto di coordinamento non mancano esempi di sentenze nelle quali la Consulta supera l'incoerenza del contenuto precettivo attraverso un'interpretazione logico-sistematica delle disposizioni impugnate. L'istanza di razionalizzazione e di chiarificazione attraverso l'uso delle tecniche legislative si impone a ciascun attore, compresi i giudici⁷⁶. In tal senso, la sent. n. 173/2002 supera il «difetto di coordinamento formale» tra l'originario testo della legge sulla tutela dei beni di interesse storico ed artistico e il Testo unico sui beni culturali indicando l'interpretazione corretta delle norme sulla contraffazione, il commercio e l'autenticazione delle opere d'arte contraffatte o alterate contenuta nella l. n. 1062/1971.

b) *Le sentenze sul rapporto Stato-regioni*

Un settore molto interessante per analizzare il contributo che la Corte offre alla qualità della legislazione è il giudizio in via principale.

⁷³ Ord. n. 134/2003: «il criterio di delega preso in considerazione dal remittente, espresso con formule più volte adottate dal legislatore nel delegare il Governo a dettare norme di attuazione delle direttive comunitarie, non può dirsi tale da non rispondere ai requisiti minimi dell'art. 76 della Costituzione, ancorché, per la grande varietà degli oggetti della delega, concernente l'attuazione di direttive afferenti alle più diverse materie, *tali formule rischiano di risultare di non facile interpretazione*: donde l'invito, rivolto da questa Corte al legislatore (cfr. sentt. nn. 53/1997 e 49/1999), in relazione a disposizioni di delega di siffatto tenore, affinché impieghi formule più precise» (nostro il corsivo).

⁷⁴ La Corte in questo caso parla di un intervento che «solo il legislatore avrebbe potuto fare» e che la stessa disciplina «sollecitava».

⁷⁵ Un'ampia disamina dei problemi derivanti dalla prassi in tema di delegazione legislativa è svolta da M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi «integrativi e correttivi»*, in A. BARDUSCO-F. PIZZETTI (cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, Giuffrè, Milano, 1998, 73 ss.

⁷⁶ In alcuni casi la Corte arriva a superare in via interpretativa anche possibili «sviste» del legislatore in sede di coordinamento di un testo normativo complesso come quello di un codice. V. a tal proposito l'ord. n. 77/2003.

Sempre più – anche in concomitanza con l'aumento delle pronunce in questo tipo di giudizio – la Consulta si pronuncia sull'uso delle tecniche legislative indicando al legislatore regionale o statale la via per il corretto esercizio della potestà legislativa o reinterpretando la disciplina impugnata così da renderla rispondente ai principi costituzionali⁷⁷.

In questo caso occorre svolgere una precisazione doverosa sul tenore delle pronunce esaminate. Numerose sono le sentenze nelle quali la Corte si riferisce a una particolare formulazione linguistica usata nella legge per decidere la competenza: questi casi hanno a che fare solo incidentalmente con l'impiego delle tecniche linguistiche, perché si confondono con le censure che costituiscono il merito della questione di legittimità sollevata⁷⁸.

La prima sentenza che si segnala per la varietà e la ricchezza di richiami alle tecniche legislative è la n. 196/2003. La pronuncia è alquanto esemplificativa di un certo atteggiamento che la Corte ha nei confronti dei legislatori regionali, responsabili, alcune volte, di palesi violazioni del dovere di produrre leggi di qualità.

La questione muove da una legge della regione Abruzzo, nella quale, anziché disciplinare *ex novo* le norme sulle elezioni del consiglio regionale, le disposizioni della l. reg. n. 1/2002 prevedevano un «rinvio mobile» alle norme della l. n. 108/1968 «e successive modifiche». Nella parte motiva della sentenza, la Consulta afferma che non è precluso alle regioni disporre con legge la recezione di una legge statale, salvo l'ovvia considerazione che le leggi regionali così approvate abbiano una forza formale e un'efficacia spaziale differente. Tuttavia, pur giudicando legittimo l'intervento, la Consulta non usa mezzi termini per rilevare «l'improprietà di una tecnica legislativa, che operando il «recepimento» e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (...) dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza⁷⁹».

Ancora, nella sent. n. 43/2004 i giudici costituzionali rilevano in modo più chiaro che «norme incomplete» non sono di per sé incostituzionali, ma richiedono una integrazione del legislatore regionale per essere applicabili⁸⁰.

⁷⁷ In questo lavoro non affrontiamo il grande tema della qualità della legislazione nell'ordinamento regionale. Un tema che rimane sullo sfondo del nostro lavoro e su cui si soffermano altri contributi presenti nel volume come quello di G. DI COSIMO.

⁷⁸ Ad una prima indagine si possono collocare in questo novero le sentt. nn. 186/2003 riguardante i poteri del Ministro delle politiche agricole e forestali di definire le «linee di indirizzo e coordinamento» degli interventi da realizzare nei settori agricolo, agroindustriale, agroalimentare e forestale; 307/2003 relativa alla questione del c.d. elettromog che ricostruisce le competenze statali e regionali analizzando la terminologia usata dal legislatore statale nella definizione della legge quadro; 166/2004 in tema di legge regionale sulla «vivisezione»; 280/2004 sulla definizione dei principi fondamentali delle materie contenuta nella l. n. 131/2003 (legge La Loggia). Bisogna rilevare anche che la distinzione tra impugnazione delle leggi regionali da parte dello Stato e leggi di quest'ultimo da parte delle regioni non permette alle regioni di rilevare l'incompetenza statale su un certo settore adducendo l'oscurità del testo della legge statale.

⁷⁹ Cfr. punto n. 5 del c.i.d., sent. n. 193/2003.

⁸⁰ Nello specifico si trattava della descrizione dei poteri sostitutivi regionali nel caso di inerzia dei comuni ad approvare integrazioni dei propri strumenti urbanistici che recepiscano le indicazioni della programmazione regionale.

Un esame più preciso sulle tecniche di redazione dei testi normativi e sulle conseguenze che derivano per il processo costituzionale in via principale è presente nella sent. n. 533/2002. Ad essere impugnate erano le norme della l. 28 dicembre 2001, n. 19 della provincia autonoma di Bolzano concernenti la disciplina dello stato giuridico degli insegnanti nelle scuole della provincia. La Consulta rileva l'uso di una «singolare tecnica legislativa» consistente nella reviviscenza della disciplina oggetto di impugnazione in un altro articolo della stessa legge e afferma che l'uso di tale espediente non consente alla provincia di eccepire la cessazione della materia del contendere⁸¹. In questo caso, dunque, si rivolge un invito al legislatore perché non utilizzi più una tecnica legislativa erranea, superando la strettoia costituita dalla abrogazione della norma impugnata attraverso un fine uso degli strumenti interpretativi propri del giudizio costituzionale⁸².

Nel caso della sent. n. 186/2003, la Consulta supera in via interpretativa i problemi sollevati da un ricorso in via principale sollevato dalla provincia di Trento contro una legge statale che affidava al Ministero delle politiche agricole e forestali un potere di indirizzo e coordinamento in materia di «razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale», senza predeterminazione legale di un qualunque contenuto dell'atto di indirizzo, e la regola della competenza del Consiglio dei ministri in ordine all'adozione di esso. Per risolvere la questione, la Corte va alla radice del problema e afferma che la sostanza del potere affidato al Ministero non corrisponde alla forma usata dalla legge. Dopo aver esposto i caratteri dell'atto i giudici affermano: «la circostanza che il legislatore abbia utilizzato una terminologia impropria» non può «dirsi sufficiente ad imprimere all'atto caratteri ed effetti giuridici che oggettivamente non gli sono propri».

In altre occasioni la Corte supera, attraverso tecniche interpretative, le mancanze riscontrate nel testo delle leggi, come nella sent. n. 314/2003, concernente un giudizio

⁸¹ Riportiamo, per dare conto del tenore delle parole della Corte, il passaggio della motivazione che si riferiscono al vizio della tecnica legislativa: «Si è qui in presenza di una *singolare tecnica legislativa*, la quale, anziché procedere alla diretta formulazione delle proposizioni normative da immettere nell'ordinamento, si avvale dei prodotti linguistici superati, contenuti cioè in disposizioni abrogate, e a questi reca un'aggiunta, che non avrebbe in sé alcun significato normativo se non si congiungesse alla disposizione abrogata, che viene così ad acquisire nuova vigenza. Quale che sia il legame di tale tecnica con il fenomeno della reviviscenza, cui la difesa della Provincia si richiama, è certamente da escludere che si sia determinata una situazione di improcedibilità sopravvenuta o di cessazione della materia del contendere. È indubbiamente a questo risultato che mirava la complicata operazione del legislatore provinciale; 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». Più avanti i giudici costituzionali ribadiscono, scendendo nel merito della questione, che «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». (nostro il corsivo). Cfr. punto n. 3 del c.i.d., sent. n. 533/2002.

⁸² Trasferimento della questione di costituzionalità sulla norma effettivamente lesiva del piano delle competenze per consentire un esame effettivo delle competenze normative lese.

di legittimità costituzionale di una delibera approvata dalla Assemblea regionale della Sicilia il 20 aprile 2001, n. 1147. La norma risultava essere redatta in modo alquanto contorto e con l'uso di rinvii multipli a disposizioni regionali e statali. Per risolvere la difficile questione di legittimità la Corte è stata costretta a sbrogliare il bandolo della matassa; e così non perde tempo nel rilevare – in avvio del difficile lavoro interpretativo – che la disciplina è «formulata, come di consueto ma non perciò meno repressibilmente, attraverso multipli rinvii che ne rendono impossibile la diretta percezione del significato»⁸³.

L'ultimo esempio di rilievo circa l'uso non corretto di una formula legislativa superato in via interpretativa dalla Consulta è contenuto nella sent. n. 6/2004.

In questa pronuncia le regioni deducevano l'incostituzionalità dell'art. 1 del d.l. n. 7/2002 perché invasivo del potere regionale di dettare norme di dettaglio traendo i principi fondamentali della materia in via interpretativa. Anche in questa circostanza i giudici costituzionali non mancano di offrire una rilettura della «certo non felice» formula legislativa usata dal legislatore, ribadendo che proprio l'uso di un decreto-legge per sospendere l'applicazione di una disciplina statale e dei relativi principi non può valere certo per limitare le attribuzioni legislative regionali.

c) Il richiamo alla tecnica legislativa e i poteri interpretativi dei giudici

Non è infrequente che la Corte utilizzi i normali metodi interpretativi per superare il limite della norma mal scritta. Lo spostamento sui giudici costituzionali dell'onere di dare alla disposizione impugnata un senso costituzionalmente compatibile coinvolge i giudici costituzionali nella attività interpretativa che sarebbe propria dei giudici ordinari.

Un esempio molto significativo in tal senso è contenuto nella sent. n. 5/2000, avente ad oggetto la disciplina dei rimborsi a favore delle persone esposte all'amianto. Ai giudici di merito che ritenevano incostituzionale la disciplina perché non distingueva tra diversi gradi di esposizione alla sostanza nociva, ma prevedeva un eguale trattamento per tutti coloro che erano stati a contatto con l'amianto per più di dieci anni, la Corte ha risposto chiarendo che il giudizio di costituzionalità non può sconfinare nell'esame del merito delle opzioni legislative, assorbendo nel paradigma dell'eguaglianza qualsiasi «incoerenza, disarmonia o contraddittorietà che una determinata previsione normativa possa, sotto alcuni profili o per talune conseguenze, lasciar trasparire»⁸⁴. Anziché intervenire con una sentenza additiva, i giudici costituzionali hanno perciò invitato i giudici ordinari a sperimentare tutte le possibili interpretazioni e applicazioni della norma impugnata, così da poter superare anche la «ingiustificata omologazione di situazioni tra di loro diverse»⁸⁵.

Anche nella giurisprudenza più recente compaiono espressioni con cui la Consulta induce i giudici comuni a superare, mediante lo strumento interpretativo, le lacune o i difetti espliciti dei testi normativi. Due esempi di questo particolare rapporto sono contenuti nelle sentt. nn. 343/2006 e 379/2007.

⁸³ V. punto n. 4 del c.i.d., sent. n. 314/2003.

⁸⁴ V. punto n. 8 del c.i.d., sent. n. 5/2008.

⁸⁵ V. punto n. 9 del c.i.d., sent. n. 5/2008.

Nel primo caso il Tribunale di Roma aveva impugnato una disposizione del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito nella l. 28 febbraio 1997, n. 30) nella parte in cui non prevedeva che «anche l'intervento, ai sensi dell'art. 551 c.p.c., del creditore di enti ed istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatoria organizzati su base territoriale sia proposto, a pena d'improcedibilità rilevabile d'ufficio, esclusivamente nei processi esecutivi per espropriazione di crediti ex art. 543 del codice di procedura civile pendenti innanzi al giudice dell'esecuzione della sede principale del tribunale nel cui circondario ha sede l'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento posto a fondamento dell'intervento».

Al di là della questione di merito, sulla quale non possiamo soffermarci, nella ordinanza di rimessione il giudice *a quo* aveva rilevato che lo scopo perseguito dalla norma impugnata sarebbe stato frustrato dalla formulazione della disposizione, la cui «terminologia, dai significati tecnici e linguistici specifici ed univoci, impone di ritenere che la norma (...) si caratterizza per essere stata redatta all'esito di un percorso di formazione della volontà legislativa, nel corso del quale sono state ben distinte le fattispecie e le ipotesi oggetto della previsione da quelle ad essa estranee⁸⁶». La Corte si dimostra ben consapevole dei problemi linguistici del testo. In esso vi sono addirittura errori di significato prodotti dall'uso di verbi non appropriati⁸⁷. Ciononostante l'organo di giustizia costituzionale preferisce superare gli inconvenienti di tecnica legislativa assumendo il significato univoco e conforme a Costituzione del testo normativo impugnato.

Anche il secondo caso ricordato riguardava una norma processuale. Questa volta, tuttavia, ad essere impuginate erano le norme che avevano modificato il giudizio possessorio nel codice di procedura civile, norme che non prevedevano un obbligo espresso per il giudice, al termine di questo giudizio, di provvedere sulle spese. La Corte è consapevole che la mancanza di una disposizione di questo genere è frutto di una «svista» del legislatore in sede di approvazione delle modifiche al codice di procedura civile, e per questo ricorda che per risolvere il problema è necessario operare una interpretazione conforme a Costituzione, utilizzando il principio di ragionevolezza, onde superare il difetto provocato dalla norma lacunosa⁸⁸.

d) *Forme di condizionamento più forti*

Nel crinale tra la dichiarazione di incostituzionalità e l'utilizzo di un canone interpretativo che consenta di superare il limite della legislazione impugnata dai giudici *a quibus*, in certe situazioni la Corte costituzionale preferisce adottare una decisione del primo tipo. In due sentenze i giudici costituzionali hanno sanzionato il vuoto legislativo provocato da una disciplina priva dei requisiti di razionalità propri del prodotto legislativo approvando pronunce di natura additiva.

Ad esempio, nella sent. n. 162/2001, relativa ad una norma del codice civile che ri-

⁸⁶ V. punto n. 2 del c.i.d., sent. n. 343/2006.

⁸⁷ L'utilizzo dei termini «promuovere» e «instaurare».

⁸⁸ Si deve ricordare anche che nello specifico il giudice remittente chiedeva una sentenza additiva. V. punto n. 2 del c.i.d., sent. n. 379/2007.

conosce la collocazione semplicemente chirografaria degli interessi sui crediti privilegiati, la Corte ha concordato con i rilievi della dottrina affermando che essa fosse così inspiegabilmente mal confezionata da potersi ritenere frutto di una patente svista del legislatore.

Lo strumento più penetrante con cui la Corte utilizza il proprio controllo sulla coerenza linguistica della disposizione impugnata è il sindacato sulla razionalità o non contraddittorietà della disposizione, il quale permette alla Consulta di verificare la «compatibilità logica» delle norme che compongono un medesimo testo legislativo⁸⁹.

Il caso più significativo di questo indirizzo durante il periodo preso in considerazione è certamente quello della sent. n. 476/2002, riguardante l'indennizzo per il personale sanitario contagiato dal virus dell'HIV. La Consulta adotta una decisione additiva motivando a partire dalla necessaria razionalità – sotto il profilo linguistico-sintattico – che presuppone un tipo di legge come quella sui danneggiamenti irreversibili da vaccinazioni, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati.

5.2. *Richiamo non condizionante*

Ad una latitudine diversa dalle sentenze esaminate da ultimo, si colloca il richiamo alle tecniche legislative di tipo non condizionante.

Le pronunce che rientrano in questa tipologia sono alquanto eterogenee per oggetto e tipo. L'elemento che più le accomuna, sotto l'aspetto della qualità della legislazione, è la presenza di un generico richiamo alle tecniche legislative. Queste pronunce sembrano frutto di strategie argomentative del tutto differenti. Come per il rilievo condizionante, anche in questo caso è raro trovare sentenze che usano medesime convenzioni linguistiche: la giurisprudenza costituzionale mostra un carattere prevalentemente frammentario e di difficile catalogazione, se non con riferimento a criteri estranei al merito del giudizio. L'impossibilità di isolare la «qualità della legislazione» in un autonomo parametro di legittimità finisce per affidare ai richiami contenuti nel testo un mero valore di supporto retorico per decisioni che vengono adottate in base a parametri costituzionali diversi.

Gli esempi di questi richiami contenuti nelle sentenze sono, dunque, alquanto diversi quanto a procedimento argomentativo anche se accomunati, per la maggior parte, dal tipo di decisione: l'interpretativa di rigetto.

Un primo gruppo di sentenze rileva l'errore nella tecnica legislativa ma riconosce prevalente la discrezionalità politica del legislatore.

Il caso più importante è contenuto nella sent. n. 141/1999, decisione molto densa relativa ad una delibera legislativa della regione siciliana impugnata dal Commissario dello Stato. Tra le norme oggetto di rinvio vi era anche una disposizione (art. 3) con la

⁸⁹ La non contraddittorietà delle disposizioni impugnate inerisce, come ha affermato di recente la dottrina, ad «una qualità sintattica del discorso normativo, cioè a segmenti del linguaggio che richiedono di essere interpretati». Perciò quella che spesso definiamo una contraddizione logica tra norme, in realtà è un contrasto che si rivela già a livello sintattico o linguistico. Cfr. V. BONCINELLI, *I valori costituzionali tra testo e contesto*, cit., 128 e 129.

quale si prevedeva, attraverso un testo così complesso da risultare oscuro, una sanatoria per la illegittima utilizzazione di una serie di fondi destinati a enti con finalità culturali e artistiche. La Corte ha deciso che la questione fosse «palesamente infondata». La decisione è frutto di una strana inversione dell'onere della prova circa l'effetto che ha la norma redatta con una formula contorta. Poiché non si riusciva a comprendere dal testo della disposizione quale fosse il vero intento del legislatore regionale e gli interessi tutelati con la sanatoria, i giudici costituzionali hanno deciso che quello in esame non fosse un testo privo di ragionevolezza legislativa.

Un altro esempio di pronuncia in cui prevale la discrezionalità del legislatore è la sent. n. 61/2006, relativa al problema del «nome di famiglia». L'occasione di ritornare sul problema del doppio cognome per i figli legittimi offre ai giudici costituzionali l'opportunità di ribadire che la scelta sul cognome da tramandare ai figli è una «questione di politica e di *tecnica* legislativa di competenza esclusiva del *conditor juris*», rispetto alla quale la Corte non può «aggiungere» nulla⁹⁰.

Anche la pronuncia n. 196/2004 esprime – in un settore del tutto differente – la stessa strategia argomentativa della pronuncia ora esaminata. La Consulta manifesta un *favor* per la disciplina del condono edilizio mediante l'ordinario procedimento legislativo, più idoneo perché consente una maggiore meditazione del provvedimento da adottare. Al medesimo tempo, però, ai giudici non appare del tutto errato approvare la stessa misura con un decreto-legge⁹¹. L'entrata in vigore immediata del provvedimento legislativo consentirebbe di intervenire sulle procedure giurisdizionali e amministrative in atto e soprattutto riparerrebbe il testo normativo da contingenze politiche (pressioni favorevoli a ritardare l'approvazione della legge per consentire la sanatoria di nuove opere abusive), che potrebbero inquinarlo. La Corte, dunque, sceglie di mantenersi fuori dalle valutazioni politiche – adottando una decisione di infondatezza –, senza evitare però di indicare al legislatore il perimetro e le condizioni da rispettare in base alle norme della Costituzione⁹².

⁹⁰ Ed è interessante notare che in questo caso la Consulta giustifichi la posizione di *self restraint* dimostrando che sul tema neanche il legislatore ha una visione univoca, come dimostrato dalle soluzioni eterogenee offerte dai diversi disegni presentati sul tema durante la XIV Legislatura. Cfr. punto n. 6 del c.i.d., sent. n. 61/2006.

⁹¹ Si legge a tal proposito nella sentenza: «non può negarsi che la delicata materia del condono edilizio potrebbe meritare una più meditata elaborazione tramite l'ordinario procedimento di formazione delle leggi; al tempo stesso, peraltro, potrebbero essere adottati per questo particolare istituto anche alcuni specifici motivi per un'immediata adozione ed entrata in vigore del testo normativo, destinato ad avere – come prima esposto – efficacia sulle procedure giurisdizionali ed amministrative in corso, ma soprattutto per evitare o ridurre spinte alla modifica del disegno di legge sotto la pressione di interessi favorevoli a nuove opere abusive. Se a ciò si aggiunge che in questo caso sembra aver pure pesato – seppur opinabilmente – la necessità di inserire questo provvedimento in un assai più ampio decreto-legge intitolato «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», non può negarsi che ci si trovi in un contesto nel quale la Corte costituzionale non può rilevare un caso di «evidente mancanza» dei presupposti di necessità e di urgenza prescritti dal c. 2° dell'art. 77 Cost., secondo la sua ormai consolidata giurisprudenza in materia». Si noti che questa sentenza è stata scritta prima del noto cambio di orientamento in tema di decretazione d'urgenza operato con la sent. n. 171/2007.

⁹² Più avanti nella motivazione la Corte rilevava che anche il d.l. n. 269/2003 contenesse una «evidente mancanza» dei requisiti della «straordinaria necessità ed urgenza» previsti dall'art. 77 Cost. Ciò nonostan-

Il secondo tipo di sentenze esaminate si contraddistingue non per la tecnica argomentativa usata ma per il tipo di *vizio* che la Consulta esamina: la legislazione eccessivamente stratificata negli anni.

Le decisioni recenti che rientrano in questa categoria sono interessanti esempi di quanto la Corte sia interessata a sanzionare la sostanza delle questioni sollevate e non la generica mancanza di armonia linguistico-sintattica del testo legislativo⁹³.

6. Brevi considerazioni conclusive sull'indagine svolta

È possibile, arrivati a questo punto, abbozzare alcune considerazioni di chiusura della presente indagine.

Nell'esame della giurisprudenza costituzionale sono emersi alcuni dati di fondo che occorre considerare nell'ottica dello studio della qualità della legislazione ed elementi più puntuali corrispondenti alla tipologia di motivazione con cui abbiamo suddiviso le sentenze.

Quale è la linea portante di questa giurisprudenza sulla qualità della legislazione?

Sinteticamente, si può rispondere che, salvo la necessità di tutelare diritti costituzionali lesi, i giudici costituzionali non usano mai la qualità della legislazione come un parametro autonomo per la decisione; le tecniche legislative hanno un ruolo soprattutto «persuasivo» – un effetto «esterno»⁹⁴ – nei confronti del legislatore e del giudice.

Da questa osservazione di carattere generale scaturisce una serie di notazioni più specifiche sul modo con cui la Corte rileva la mancanza di qualità delle leggi.

Prima facie, sembrerebbe che la mancanza di un giudizio sulla qualità della legislazione e il modesto ruolo svolto dalla Corte costituzionale rappresenti un limite per l'ordinamento. La progressiva accentuazione del ruolo normativo della Corte e la crescente affermazione quale interlocutore privilegiato del Parlamento nel processo di formazione delle scelte normative fondamentali sembrano trovare in questo settore una pietra di confine.

In effetti, il giudizio sulla qualità non è tecnicamente estraneo al processo costituzionale. Semmai, il limite cui la Corte si sottopone è funzionale ad una maggiore responsabilità degli altri poteri: le parole delle sentenze esprimono non già la mera garanzia della discrezionalità legislativa e la tutela della libertà del potere giudiziario ma il riconoscimento di un campo di competenze e di capacità di intervento che sono pro-

te il difetto non venne considerato idoneo a legittimare una declaratoria di incostituzionalità della disciplina. Cfr. punto n. 18 del c.i.d. della sent. n. 186/2004.

⁹³ Esprimono questo intendimento due recenti sentenze, la n. 53/2005 e la n. 341/2007, in materia di coordinamento legislativo; la sent. n. 22/2007 riguardante il testo unico in materia di immigrazione; la sent. n. 219/1998, in cui era censurato l'uso di una tecnica legislativa che procedeva, attraverso lo strumento del decreto-legge, ad aggiustamenti successivi della complessa disciplina riguardante il trattamento economico del personale delle Agenzie dismesse che facevano riferimento alla Cassa per il Mezzogiorno.

⁹⁴ Per usare le parole di R. ROMBOLI, *La mancanza o l'insufficienza della motivazione come criterio di selezione dei giudici*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giapichelli, Torino, 1994, 334 ss.

prie del legislatore e dei giudici. La Consulta guarda alla sostanza più che alla forma; sembra interessata a trovare una strada per risolvere i problemi della qualità della legislazione attraverso i circuiti esistenti più che ad intervenire in modo singolare e occasionale.

La Corte si occupa della qualità – ove sollecitata dal giudice *a quo* o dal ricorrente nel processo principale – in particolare nella motivazione. Con essa i giudici costituzionali cercano di persuadere – e non di costringere – i destinatari⁹⁵ della sentenza circa la non conformità delle disposizioni impugnate alla Costituzione. L'uso di «motivazioni retoriche»⁹⁶ – che hanno come primo obiettivo quello di catalizzare il consenso degli altri attori del processo interpretativo o di indurre il legislatore a rivedere la propria opera⁹⁷ – ha questo obiettivo.

Il giudizio sulla qualità, dunque, riguarda il rapporto tra giustizia costituzionale e sistema politico. Attraverso il controllo costituzionale sulla qualità «si attua una garanzia che è politica nella sostanza, ma giurisdizionale nella forma»⁹⁸. Nelle sentenze esaminate si è sempre trovato un fine dosaggio tra politica e giurisdizione. A seconda delle situazioni la Corte sceglie di volta in volta «i destinatari dei propri interventi ora nella sfera della giurisdizione ora nella sfera della legislazione, tenendo più conto della natura delle questioni e del quadro istituzionale complessivo dentro cui tali interventi si venivano a collocare»⁹⁹.

Sembra chiaro che i giudici costituzionali – almeno in questo ultimo turno di tempo – non intendono divenire i «parafulmini del sistema politico»¹⁰⁰ né alterare il proprio ruolo ma casomai costituire un raccordo *sui generis* con gli altri poteri.

Sul piano dell'analisi, lo sforzo di trarre un orientamento razionale dalla giurisprudenza esaminata ci pare che abbia aiutato a indicare dei percorsi di indagine ben definiti. Gli esempi ultimi della disciplina sul condono, sulla legislazione in materia di immigrazione, i rilievi condotti sulla disciplina in tema di coordinamento legislativo, dimostrano che, quando la politicità della questione sollevata è superiore rispetto alla norma stessa, la Corte usa ritrarsi e preferisce lasciare spazio al legislatore o ai giudici. Per operazioni così delicate come quelle che incidono profondamente sull'operato dei poteri costituzionali la Corte richiede che si verifichino delle violazioni ben più sostanziose delle norme costituzionali: l'irragionevolezza della disciplina o la violazione dei diritti¹⁰¹.

⁹⁵ Intesi come coloro sui quali la Corte vuole influire per mezzo della argomentazione scelta.

⁹⁶ A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1996, 104 ss. Molto interessante il rilievo compiuto da quest'ultimo secondo cui «la necessità di una motivazione retorica (...) è tanto più forte quanto più è indeterminato il materiale normativo con il quale si ha a che fare».

⁹⁷ P. CARETTI, *Motivazione (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, vol. XX, Roma, 1990, 6.

⁹⁸ E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, cit.

⁹⁹ E. CHELI, *ibidem*.

¹⁰⁰ G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994, 569.

¹⁰¹ In questi casi la Corte non si esime dal dare un giudizio sulla scrittura della norma e dal motivare la

C'è un'ultima notazione che occorre segnalare.

L'analisi condotta ha dimostrato che la qualità della normazione si esprime non solo attraverso la certezza del diritto, la ragionevolezza della decisione politica, gli assetti della forma di Stato e della forma di governo, ma soprattutto mediante il «corretto» uso del potere normativo¹⁰².

La giurisprudenza esaminata si inserisce all'interno del generale atteggiamento che la Corte assume nei giudizi sulle fonti del diritto. In questi anni i giudici costituzionali hanno sempre escluso il loro sindacato su questioni che attengono agli aspetti meramente formali riguardanti le fonti¹⁰³, occupandosi solo di quelle «mancanze» che per la loro gravità si pongono in aperto contrasto con il quadro costituzionale¹⁰⁴. Un esempio di questo orientamento è espresso nelle ultime sentenze della Consulta in materia di decretazione d'urgenza, nelle quali la Corte ha abbandonato l'atteggiamento «minimalista», fino a quel momento utilizzato, per valutare il rispetto dei requisiti dell'art. 77 Cost. ed ha imboccato la strada – per altro confermata da successivi interventi¹⁰⁵ – di un controllo più attento dei presupposti del decreto-legge.

La maggiore attenzione della giurisprudenza costituzionale ai requisiti costituzionali (ed alla loro mancanza) che le fonti normative primarie debbono rispettare è in continuità con gli indirizzi espressi a questo proposito durante gli anni passati dalla giurisprudenza esaminata in tema di tecniche legislative. C'è un filo rosso che lega, infatti, i *leading cases* in tema di fonti normative e le sentenze che prendono in esame la qualità della legislazione. Le norme «vaghe», le leggi mal scritte e i testi normativi inintelligibili divengono un «pericolo» per l'ordinamento quando sono suscettibili di produrre una limitazione dei diritti dei cittadini.

Ci troviamo dunque di fronte ad una Corte costituzionale che in questi anni ha «affilato molto le armi» ma che è mossa sempre da una «intenzione pratica», che la porta ad intervenire in rari casi e sempre per impedire il protrarsi di situazioni che possono recare un *vulnus* alla certezza del diritto, intesa come «valore soprattutto strumentale alla difesa dei diritti fondamentali¹⁰⁶».

prevalenza di un valore sugli altri. Da ultimo v. la nota sent. n. 494/2002 sul riconoscimento dei figli incestuosi.

¹⁰² Inteso sia come ripartizione del potere normativo tra Parlamento e governo sia come riparto del potere normativo tra Stato e regioni.

¹⁰³ Per un esame generale dell'atteggiamento che la Corte ha assunto sulle fonti del diritto cfr., tra tutti, R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, Eum, Macerata, 2005, 105 ss.

¹⁰⁴ Ci si riferisce alla differenza introdotta nella sent. n. 171/2007 in tema di decreto-legge tra il difetto della «semplice mancanza» dei requisiti costituzionali di «necessità ed urgenza», il quale può essere fatto valere unicamente nell'ambito del rapporto di responsabilità politica che lega il governo al Parlamento e quello della «evidente mancanza», sindacabile invece da parte del Giudice costituzionale (anche dopo l'avvenuta conversione del decreto). Su tale punto cfr. R. ROMBOLI, *Una sentenza «storica»: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁰⁵ Cfr. sent. n. 128/2008.

¹⁰⁶ Cfr. A. SIMONCINI, *Corte e concezione della forma di governo*, cit., 250.