



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 11 e 12 aprile 2024

Giovanna Perniciaro – Regione Siciliana

La buona qualità della legislazione nella più recente  
giurisprudenza costituzionale

**LA BUONA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE  
NELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 11 e 12 aprile 2024</p> <p>Giovanna Perniciaro – Regione Siciliana</p> <p>La buona qualità della legislazione nella più recente giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	--

**LA BUONA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE NELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
(INDICE RAGIONATO)**

1. Oggetto e svolgimento dell'intervento: *focus* sulle decisioni della giurisprudenza costituzionale (2023-2024) di interesse regionale che hanno toccato il tema della buona qualità della legislazione, accennando anche alle pronunce su atti normativi nazionali.
2. Difficoltà di delineare un *trend* o un andamento continuo nella giurisprudenza costituzionale.
  - a. Assenza in Costituzione di un esplicito riferimento alla buona qualità delle norme o alle tecniche legislative.
  - b. Mentre, vi è una giurisprudenza consolidata in merito al necessario rispetto, da parte del legislatore, dei requisiti minimi di chiarezza e precisione nel caso di disposizioni incriminatrici: il sindacato sulle norme penali trova un chiaro parametro nei principi di legalità e tassatività di cui all'articolo 25 Cost. (tra le più recenti, sent. n. 54/2024 Corte cost.).
  - c. Oltre alla mancanza di un parametro esplicito, sulla difficoltà di sindacare la "qualità" delle norme incide il fatto che la progettazione legislativa, in senso ampio, è un campo a forte "dominanza politica", dove prevalgono gli accordi politici, e le procedure e le regole tecniche di legislazione sovente assumono un carattere strumentale rispetto al perseguimento dell'obiettivo politico.
3. Nel corso degli anni, non sono mancati casi in cui la giurisprudenza costituzionale è intervenuta sul tema. A titolo meramente esemplificativo:
  - a. Sul procedimento di formazione delle fonti (solo per citare i casi più noti, sent. n. 360/1996, sulla reiterazione del decreto-legge; sent. n. 22/2012, sull'omogeneità del decreto-legge).
  - b. Pronunce che suggeriscono interventi del legislatore, ritenuti necessari per restituire coerenza e unità alle leggi. Un dialogo, quello tra Corte costituzionale e legislatore, che nel corso degli anni è divenuto sempre più fitto e complesso e che ha dato avvio a nuove tecniche giurisprudenziali (tra cui, ad esempio, la c.d. incostituzionalità prospettata). *In proposito, Relazione annuale 2023 del Presidente della Corte costituzionale, Augusto Barbera, 18 marzo 2024.*
4. Le decisioni degli ultimi mesi (2023-2024) in materia.
  - a. Quando una norma è "radicalmente oscura". Disamina della sentenza n. 110/2023 della Corte costituzionale (sulla una legge regionale Molise), oggetto di considerevole attenzione da parte degli studiosi (per una rassegna di alcune note alla sentenza: <https://giurcost.org/decisioni/2023/0110s-23.html?titolo=Sentenza%20n.%20110>). Considerata una sentenza, per certi versi, innovativa per l'attenzione che la Corte ha riservato alle modalità di redazione delle leggi e, in particolare, alla sindacabilità delle norme mal formulate dal legislatore.  
La disposizione impugnata viene dichiarata illegittima per contrasto con l'articolo 3



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 11 e 12 aprile 2024

Giovanna Perniciaro – Regione Siciliana

La buona qualità della legislazione nella più recente giurisprudenza costituzionale

Cost.: “in ragione dell’indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell’interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell’azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l’eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell’indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurarli tutela contro l’uso arbitrario della discrezionalità amministrativa”.

- b. Sentenze nn. 76 e 147 del 2023 (su una legge regionale siciliana). Nel primo caso, prima della parte dispositiva, la Corte sottolinea che “non può esimersi dal rilevare la sovrapposizione di normative eterogenee, l’attuazione frammentaria e a distanza di molto tempo della normativa statale, il succedersi di interventi su testi già ripetutamente modificati e in attesa di giudizio da questa Corte perché impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, e, non ultima, la peculiarità delle modalità di approvazione della legge di stabilità regionale, il cui testo definitivo si rivela del tutto nuovo non solo rispetto a quello presentato dalla Giunta regionale, ma anche a quello su cui si è svolta la gran parte della discussione parlamentare”.

Affermazioni che vengono ribadite nella seconda pronuncia, nella quale – nel richiamare la sent. n. 110/2023 – si evidenzia come “il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi – tanto più se già oggetto d’impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e in attesa dello scrutinio di legittimità costituzionale – renda la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (sentenza n. 110 del 2023). Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell’edilizia e dell’urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l’ambiente e il paesaggio”.

- c. Cenni ad altre decisioni recenti: sent. n. 4/2024 (su legge finanziaria 2001), dove, tra le altre cose, viene fatto riferimento alla documentazione predisposta dagli uffici parlamentari e alle relazioni a corredo, per ricostruire le ragioni dell’intervento legislativo; sent. n. 16/2024 (su legge regionale Puglia), dove si rimarca l’utilizzo di una tecnica normativa “infelice”; ord. n. 30/2024 (sul decreto-legge n. 85/2022), dove si stigmatizza la tecnica di riprodurre le disposizioni di un decreto-legge, prima della scadenza del termine di conversione, in altro decreto-legge in corso di conversione. Tecnica di produzione normativa, quella appena richiamata, che la Corte costituzionale definisce “tortuosa” e “frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all’intelligibilità dell’ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell’applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023)”.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 11 e 12 aprile 2024 Giovanna Perniciaro – Regione Siciliana La buona qualità della legislazione nella più recente giurisprudenza costituzionale
---	---	---

5. Se è certamente vero che, con la sentenza n. 110/2023 – come è stato detto dagli studiosi – la Corte costituzionale si è “immessa” nel circuito del buon confezionamento delle leggi, è quanto mai opportuno affinare tutti gli strumenti che consentono di intervenire nel corso della formazione degli atti normativi. Sotto questo profilo, potrebbe risultare utile:
- a. investire sulla programmazione dell’attività normativa;
  - b. sviluppare una maggiore sinergia tra le istituzioni e potenziare la leale collaborazione;
  - c. valorizzare la documentazione a corredo dei disegni di leggi (tra cui ATN).

Numerosi spunti interessanti sono emersi nel corso dell’indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa nei Comitati per la Legislazione congiunti di Senato e Camera (<https://www.senato.it/attualita/archivio-notizie?nid=84009>).