

IL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE QUALE PARAMETRO
NEL SINDACATO DI COSTITUZIONALITÀ
SULLE TECNICHE NORMATIVE:
L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Marta Picchi

SOMMARIO: 1. Premessa. Tecniche normative e giudizio costituzionale. – 2. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione nella giurisprudenza costituzionale. – 3. *Segue*: il buon andamento come parametro nel sindacato sulle tecniche normative. – 4. Per concludere: l'attenzione della Corte costituzionale per l'effettività dell'azione amministrativa.

1. Premessa. Tecniche normative e giudizio costituzionale

Il dibattito intorno alla sindacabilità costituzionale delle tecniche normative vede una parte della dottrina¹ sostenere che il giudizio costituzionale non sarebbe la sede appropriata, perché concepito per soddisfare peculiari finalità e, quindi, sarebbe difficilmente adattabile alle questioni inerenti il controllo sulla qualità della normazione. Invece, secondo altri Autori², gli istituti e gli strumenti di *better regulation*, pur in mancanza di previsioni costituzionali esplicite che impongano la chiarezza delle regole giuridiche³, danno attuazione ad alcuni principi e precetti costituzionali e rappresentano dei presupposti di questi ultimi: basti pensare allo stesso principio democratico, all'art. 72 Cost. secondo il quale le leggi devono essere approvate articolo per articolo, agli artt. 73 e 54 Cost. che pongono, rispettivamente, l'obbligo di pubblicazione delle leggi e il dovere di rispettarle sottintendendo, perciò, la loro conoscibilità e comprensione. Vi sono poi gli artt. 97 e 101 Cost. che

¹ F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, 565; S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina, il 14 dicembre 2006*, a cura di A. Ruggeri, L. D'Andrea, A. Saitta e G. Sorrenti, Torino, 2007, 211 ss.

² G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 1034 ss.; M. CARLI, *Come garantire il rispetto delle regole sulla «buona» qualità delle leggi dello Stato*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, a cura di P. Caretti, Torino, 2009, 3.

³ R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 1986, 1098.

sanciscono il principio di legalità nell'amministrazione e nella giurisdizione di modo che anche la pubblica amministrazione e i giudici devono poter operare sulla base di leggi suscettibili di essere interpretate e applicate, gli artt. 13 e 25 Cost. per quanto riguarda il principio di determinatezza delle fattispecie di reato e delle relative sanzioni⁴. Sulla base di questa ricostruzione, allora, l'indeterminatezza, la mancanza di certezza e la cattiva redazione delle leggi ben possono rilevare nel giudizio costituzionale quando siano talmente gravi da ledere le previsioni costituzionali appena richiamate.

Infatti, possiamo vedere come la Corte, talvolta, invochi le finalità della chiarezza normativa e della certezza del diritto⁵ unitamente alle tecniche

⁴ In particolare, si veda M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2010, 117 ss.

⁵ Sul carattere intrinseco della certezza del diritto, si vedano: F. LOPEZ DE ONATE, *La certezza del diritto*, Milano, 1968; G. RADBRUCH, *Der Geist des englischen Rechts*, Göttingen, 1956, 38 ss.; P. CALAMANDREI, *La certezza del diritto e le responsabilità della dottrina*, in *La certezza del diritto*, cit., 167 ss.; G. CAPOGRASSI, *Considerazioni conclusive*, ivi, 239 ss.; S. PUGLIATTI, *Conoscenza*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1961, vol. IX, 56 ss.; G. CARCATERRA, *Certezza, scienza, diritto*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1962, 377 ss.; N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1951, 146 ss.; G. CONSO, *La certezza del diritto: ieri, oggi, domani*, in *Rivista di diritto processuale*, 1970, 547 ss. Invece, di diverso avviso sono: F. CARNELUTTI, *La certezza del diritto*, in *La certezza del diritto*, cit., 191 ss.; B. ALBANESE, *Riflessioni sul problema della certezza e della concretezza del diritto*, in *Jus*, 1959, 431 ss.; G. PALOMBELLA, *Dopo la certezza. Il diritto in equilibrio tra giustizia e democrazia*, Bari, 2006. In particolare, sui contenuti della certezza del diritto, si rinvia a: M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, Milano, 1979, 8 ss.; L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione Civile*, 1988, vol. II, 276 ss.; A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto (Profili applicativi)*, in *Enciclopedia giuridica*, 1988; F. ROSELLI, *Sull'affidamento del cittadino nella coerenza del legislatore e dei giudici*, in *Scintillae Iuris. Studi in memoria di Gino Gorla*, Milano, 1994, vol. I, 322 ss.; V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1999, 22 ss.; P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 2348 ss.; C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 1999, 252 ss.; S. BERTEA, *La certezza del diritto nel dibattito teorico-giuridico contemporaneo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2001, 131 ss.; F. ZACCARIA, *La perdita della certezza del diritto: riflessi sugli equilibri dell'economia e della finanza pubblica*, in *Diritti, regole, mercato. Economia pubblica ed analisi economica del diritto. XV Conferenza Siep, Pavia, Università, 3-4 ottobre 2003*, 2003, 4. Sul tema, si vedano anche M. LONGO, *Certezza del diritto*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 1959, vol. III, 124 ss., e, di recente, A. RUGGERI, *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2005, C. FARALLI, *Certezza del diritto o diritto alla certezza?*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1997, 89 ss., M. PASSARO, *Le strategie dell'incertezza: regole ed enforcement nella regolazione energetica*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. Zaccaria, Brescia, 2011, 324 ss. Sulla consolidata ricostruzione da parte della Corte di giustizia della certezza del diritto quale principio di chiusura dell'ordinamento dell'Unione europea, si vedano: A. VON ARNAULD, *Rechtssicherheit*, Tübingen, 2006, *passim*; F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, Bologna, 2012, 9.

normative utilizzate dal legislatore per dare maggiore forza alle motivazioni delle decisioni: in questi casi, cioè, la Corte costituzionale giustifica la propria pronuncia alla luce di alcuni parametri costituzionali che presuppongono, appunto, la congruenza e l'intelligibilità normativa⁶.

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha compiuto un percorso che l'ha vista prestare una crescente attenzione verso il rispetto da parte del legislatore delle regole di buona tecnica normativa⁷: mentre in un primo momento il Giudice delle leggi, pur rilevando la pessima qualità redazionale o l'indeterminatezza delle norme, ha teso a demandare ad un'attenta attività ermeneutica il compito di sciogliere i possibili dubbi interpretativi, successivamente ha iniziato a riportare la tecnica redazionale della legge ai principi di tassatività e indeterminatezza della fattispecie penale⁸, di coerenza, razionalità, ragionevolezza⁹ e ai precetti costituzionali posti a tutela dell'autonomia regionale¹⁰, continuando comunque ad adottare anche pronunce monito nei confronti del legislatore o di invito nei confronti del giudice a ricostruire un'interpretazione conforme a Costituzione¹¹. La discrezionalità del legislatore è stata così rapportata, nell'intento di preservare la certezza del diritto, al principio dell'affidamento dei privati nell'intelligibilità e riconoscibilità formale e sostanziale dei processi normativi¹², alla difesa dei diritti fonda-

⁶ L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 41 ss.

⁷ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, 2004, 5 ss.

⁸ Cfr. C. cost., sent. n. 364/1988: M. D'AMICO, *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2000, 3 ss.; P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in www.consiglio.regione.toscana.it, 2008, 4 ss.; G. COSTANTINO, *Il principio di affidamento tra fluidità delle regole e certezza del diritto*, in *Rivista di diritto processuale*, 2011, 1083 ss.

⁹ Cfr. C. cost., sent. n. 494/2002 (cons. dir., p.to 5) e, di recente, sent. n. 200/2012 (cons. dir., p.to 8.2). Sul tema si vedano: A. CERRI, *Tecnica legislativa e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *L'educazione giuridica. Modelli di legislatore e scienza della legislazione. La discussione contemporanea*, Napoli, 1987, vol. V, t. III, pp. 249 ss.; G.U. RESCIGNO, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 2418; A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, Torino, 2001, vol. II, 658 ss.

¹⁰ Cfr., di recente, C. cost., sent. n. 188/2011 (cons. dir., p.to 4.2) e si veda P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007, 63 ss.

¹¹ Cfr., di recente, C. cost., sent. n. 278/2010 e si vedano: M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, 2442 ss.; V. PAIMO, *Corte costituzionale e tecniche legislative. Il triennio 2002-2004*, in *Diritto e società*, 2005, 93 ss.

¹² Cfr. C. cost., sent. n. 124/2010 (cons. dir., p.to 5.1). P. CARNEVALE, «... Al fuggir di gio-

mentali¹³ e della sicurezza giuridica dei cittadini¹⁴, alla chiarezza nel riparto delle competenze fra stato e regioni¹⁵, alla funzionalità dei rapporti degli organi politici nel rispetto della forma di governo¹⁶ tenendo presenti le ripercussioni sulla forma di stato. Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale sul tema non risulta omogenea poiché, nel distinguere i casi di previsioni non chiare ma suscettibili di essere ricostruite dall'interprete rispetto alle ipotesi in cui la Corte costituzionale ha invece ritenuto di intervenire, non sempre è agevole comprendere le ragioni del discrimine, posto che le differenti soluzioni sono state calibrate tenendo altresì conto del settore nel quale ricade la norma e dei valori compromessi.

Nell'ambito di questa giurisprudenza, fin dalle prime pronunce, la Corte costituzionale ha compiuto generici riferimenti alla chiarezza normativa quale presupposto essenziale per non ostacolare l'azione amministrativa, dopodiché ha utilizzato il principio di buon andamento affiancandolo sempre ad altri canoni o precetti costituzionali. Una recente pronuncia presenta, però, delle peculiarità che suscitano alcune riflessioni¹⁷: per comprendere l'importanza di questo trend giurisprudenziale, occorre ricostruire brevemente come la Corte costituzionale abbia utilizzato il principio di buon andamento in generale, per poi guardare al richiamo fattone nei giudizi costituzionali ove è stata rivolta l'attenzione alle tecniche legislative adoperate.

vinezza ... nel doman s'ha più certezza» (Brevi riflessioni sul processo di valorizzazione del principio di affidamento nella giurisprudenza costituzionale), in Giurisprudenza costituzionale, 1999, 3643 ss.; A. D'ALOIA, P. MAZZINA, Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta, cit., 844 ss.

¹³ Cfr. C. cost., sent. n. 182/2007, nella quale si precisa che non «è compito di questa Corte procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati» (cons. dir., p.to 3). Sul tema si vedano: C. PANZERA, *Tutela dei diritti fondamentali, tecniche di normazione e tipologia delle pronunce costituzionali (la "rivoluzione della flessibilità")*, in *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, cit., 289 ss., e, da ultimo per una panoramica riassuntiva, E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, cit., 51 ss.

¹⁴ Cfr. C. cost., sent. n. 185/1992 (cons. dir., p.to 2). Nella sent. n. 349/1985 (cons. dir., p.to 5) la Corte costituzionale ha definito l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica come un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto»; più di recente, nello stesso senso sono le sentt. nn. 236/2009 (cons. dir., p.to 6), 277/2012 (cons. dir., p.to 4) e 26/2013 (cons. dir., p.to 3).

¹⁵ Cfr. C. cost., sent. n. 232/2011 (cons. dir., p.to 5).

¹⁶ Cfr. C. cost., sent. n. 22/2012 (spec. cons. dir., p.to 4.2).

¹⁷ Per delle prime considerazioni sul tema, sia consentito il rinvio a M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto (Osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in *Federalismi.it*, 21/2013.

2. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione nella giurisprudenza costituzionale

I contenuti e le applicazioni del principio di buon andamento della pubblica amministrazione hanno ricevuto una minore e tarda attenzione non solo da parte della dottrina¹⁸, ma anche della giurisprudenza ordinaria ed amministrativa; la Corte costituzionale ha richiamato spesso detto parametro nei giudizi sulle leggi tuttavia, per lungo tempo, ha teso a definire i margini del possibile sindacato costituzionale¹⁹ piuttosto che i contenuti di questo principio²⁰.

Inizialmente (e, a volte, ancora oggi), il principio di buon andamento è stato invocato dalla Corte quale canone aggiuntivo rispetto ai principi di imparzialità e legalità, «unito quasi in endiadi»²¹, oppure, in altri casi, i parametri dell'art. 97 Cost. sono stati adoperati assieme ad altri principi e precetti costituzionali, quasi come se, da soli, fossero privi di un proprio contenuto. Infatti, la mancanza di indicazioni concettuali all'interno dell'art. 97 Cost. e dell'intero sistema non ha indotto la Corte costituzionale ad evitare il richiamo del buon andamento, bensì a utilizzarlo, appunto, assieme a parametri costituzionali ausiliari. La Corte costituzionale, rifuggendo il compito di precisare direttamente i contenuti dei precetti costituzionali sull'amministrazione privi di definiti connotati giuridici e, in particolare, del prin-

¹⁸ Per una visione ancora limitata del principio di buon andamento della pubblica amministrazione si rinvia a P. BARILE, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Padova, 1958, vol. IV, 25 ss. Successivamente, la dottrina è pervenuta a ricostruzioni più articolate: G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, 1953, 60 ss.; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, 69 ss.; O. SEPE, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano, 1975; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979, 18 ss.; U. ALLEGRETTI, *Corte costituzionale e pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, 1981, 1181 ss.; S. STAMMATI, *Il buon andamento dell'amministrazione: una rilettura e principi per un ripensamento (riattraversando gli articoli 95, 3° comma e 97, 1° comma, della Costituzione)*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1988, vol. III, 795 ss.; M.R. SPASIANO, *L'organizzazione comunale: paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*, Napoli, 1995, 223 ss.; R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2010, 31 ss.; F.G. SCOCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto Amministrativo*, 2012, 21 ss.

¹⁹ U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 1993, vol. VIII, 135 ss.

²⁰ A. SAITTA, *Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, 1988, 63 ss.

²¹ Cfr. C. cost., sent. n. 333/1993 (cons. dir., p.to 3): L. Coen, *Commento all'art. 97 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli, L. Paladin, S. Bartole e R. Bin, Padova, 2008, 891.

cipio di buon andamento, ha così mantenuto un ampio potere di apprezzamento sulle questioni che le venivano sottoposte mentre, nel frattempo, la giurisprudenza amministrativa e più tardi anche il legislatore hanno concorso gradualmente ad individuare i significati di questi parametri costituzionali, secondo una ricostruzione volta a ridimensionare la concezione tradizionale di amministrazione che la vedeva basata sul principio di autorità, ponendola anche in una dialettica con la società allo scopo di realizzare una maggiore aderenza delle strutture amministrative alle istanze e all'evoluzione del contesto sociale²².

A livello di giurisprudenza amministrativa, il significato e la portata del principio di buon andamento dell'attività amministrativa sono stati arricchiti soprattutto sotto il profilo funzionale dell'azione amministrativa, spesso anticipando le riforme e gli interventi del legislatore compiuti a partire dagli anni Novanta.

In particolare, il giudice amministrativo – sebbene abbia sempre ritenuto che buon andamento e imparzialità dell'amministrazione consentano una valutazione ampiamente discrezionale²³, sostanziosamente nell'apprestamento da parte dell'amministrazione degli strumenti e delle misure più adeguati ed efficaci per il corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto²⁴, purché non sfoci in soluzioni manifestamente irragionevoli o sproporzionate²⁵ – ha utilizzato il buon andamento quale fondamento del dovere della pubblica amministrazione di fornire un'adeguata e congrua motivazione. Questo dovere è stato inteso come finalizzato ad assicurare la pubblicità e la trasparenza dell'azione amministrativa²⁶, onde consentire al cittadino di comprendere le ragioni dell'adozione dei provvedimenti amministrativi e, in ultima analisi, verificare se l'azione svolta sia stata coerente con il principio costituzionale di buon andamento²⁷ attraverso la ricostruzione del procedimento logico seguito dall'amministrazione²⁸.

Inoltre, sono stati precisati alcuni contenuti del buon andamento: i criteri di economicità ed efficienza sono stati ritenuti dalla giurisprudenza amministrativa e contabile espressioni e corollari di questo parametro, unitamente ai

²² M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1985, 162 ss.

²³ Cfr. Cons. St., sez. VI, sent. 4 dicembre 1981, n. 725; Tar Lazio, Latina, sent. 21 giugno 1989, n. 494; Cons. St., sez. VI, sent. 10 febbraio 2010, n. 668.

²⁴ Cfr. Cons. St., sez. IV, sent. 22 ottobre 2004, n. 6972; Tar Veneto, Venezia, sez. II, sent. 29 marzo 2012, n. 461.

²⁵ Cfr. Cons. St., sez. V, sent. 23 giugno 2011, n. 3809.

²⁶ Cfr. Cons. St., sez. V, sent. 1 aprile 1989, n. 179.

²⁷ Cfr. Cons. St., sez. V, sent. 17 ottobre 1995, n. 1431, 25 settembre 2000, n. 5069 e 22 settembre 2005, n. 4983; Tar Puglia, Bari, sez. I, sent. 19 aprile 2006, n. 1367.

²⁸ Cfr. Cons. St., sez. IV, sent. 31 ottobre 2006, n. 6464; Tar Veneto, Venezia, sez. II, sent. 22 ottobre 2008, n. 3265; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, sent. 17 gennaio 2012, n. 24. Negli stessi termini è C. cost., sent. n. 310/2010 (cons. dir., p.to 6).

canoni di efficacia, speditezza e adeguatezza dell'azione amministrativa²⁹ e al principio di continuità dell'azione amministrativa³⁰, precisando in taluni casi che bisogna aver riguardo a non porre inutili aggravii agli oneri procedurali, dal momento che il precetto del buon andamento include anche il principio di cooperazione fra amministrazione e amministrati³¹.

Il giudice amministrativo ha comunque mantenuto un ampio margine di apprezzamento giungendo, talvolta, a collegare il principio di buon andamento con quello di ragionevolezza³², quasi per rafforzarne la valenza: vi sono però casi, nella giurisprudenza più recente, in cui il primo viene ricostruito come una manifestazione (assieme al principio di proporzionalità, uguaglianza e imparzialità) del principio di ragionevolezza³³ perdendo, così, propri connotati e divenendo una *species* di un più ampio *genus*.

Gradualmente, a livello dottrinale³⁴ con dei riscontri nella giurisprudenza³⁵ e negli interventi normativi più recenti³⁶, ha trovato spazio un diverso modo di concepire l'attività amministrativa e il buon andamento ha assunto un significato ulteriore: si è ritenuto che l'azione amministrativa non

²⁹ Cfr. Tar Puglia, sent. 11 marzo 1980, n. 43; C. Conti reg. Sicilia, sez. giur., sent. 7 settembre 1985, n. 1416; C. conti, sez. II, sent. 19 settembre 1988, n. 175; Cons. St., sez. IV, sent. 27 luglio 2010, n. 4910; Cons. St., sez. V, sent. 31 maggio 2012, n. 3275, 17 ottobre 2012, n. 5292 e 13 dicembre 2012, n. 6399; C. conti reg. Calabria, sez. giur., sent. 14 dicembre 2012, n. 387.

³⁰ Cfr. Cons. St., sez. VI, sent. 19 novembre 1984, n. 634 e 9 dicembre 1997, n. 1845; Cons. St., sez. V, sent. 11 ottobre 2013, n. 4980.

³¹ Cfr. Cons. St., sez. VI, sent. 7 dicembre 1992, n. 1016; Tar Puglia, Lecce, sez. III, sent. 7 luglio 2008, n. 2061; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 16 novembre 2007, n. 1265; Cons. St., sez. V, sent. 27 marzo 2009, n. 1840.

³² Cfr. Tar Lombardia, Brescia, sent. 13 novembre 1989, n. 1067; Tar Lombardia, Milano, sez. I, sent. 7 febbraio 1992, n. 34; Cons. St., sez. V, sent. 3 ottobre 1994, n. 1083; Cons. St., sez. VI, sent. 4 maggio 2006, n. 373. In particolare, il principio di ragionevolezza ha acquisito un ulteriore significato rispetto a quello precostituzionale di sintomo del vizio di eccesso di potere, difatti è stato gradualmente riferito all'intero percorso logico seguito dall'amministrazione.

³³ Cfr. Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, sent. 23 aprile 2012, n. 431; Tar Campania, Napoli, sez. VII, sent. 6 settembre 2012, nn. 3764 e 3765; Tar Puglia, Lecce, sez. I, sent. 21 novembre 2012, n. 1914; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, sent. n. 5 giugno 2013.

³⁴ A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813 ss.; A. FRISINA, *Analisi economica del diritto e provvedimenti di incentivazione finanziaria*, in *Il Consiglio di Stato*, 2001, II, 273 ss.; F.G. COCA, *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, 2002, Aggiornamento VI, 75 ss.; A. POLICE, *Annullabilità e annullamento (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 2007, Annali I, 57 ss.; M.A. CABIDDU, *Il costo dell'incertezza*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, cit., 357 ss.

³⁵ Si veda già C. conti, sez. enti loc., sent. 19 luglio 1982, n. 1.

³⁶ Le premesse sono poste già nelle riforme operate nella seconda metà degli anni Novanta e sono state sviluppate con i successivi interventi legislativi come, ad esempio, quello in tema di organizzazione e dirigenza pubblica, attuato con il d.lgs. n. 150/2009.

debba soddisfare il mero dettato legislativo e che occorra guardare anche all'esito giuridico finale. L'azione dell'amministrazione deve svolgersi prendendo in esame tutti gli interessi in gioco che devono essere rapidamente ponderati affinché venga realizzata un'efficace tutela entro i termini temporali prefissati. Il risultato amministrativo non è però qualcosa che eccede la norma, anzi vale ad arricchire il significato del principio di legalità ponendolo in immediata relazione con l'esigenza di effettività della tutela degli interessi, poiché i parametri che rilevano nella qualificazione della prestazione amministrativa, per avere una buona amministrazione³⁷, sono il tempo, la semplicità procedimentale, un'appropriata informazione, l'impiego di apparati organizzativi adeguati agli obiettivi istituzionali e il rispetto delle attese dei privati in termini di una risposta certa e comprensibile, indipendentemente dal fatto che l'esito sia loro favorevole o meno³⁸.

Tornando ad esaminare la giurisprudenza costituzionale, possiamo osservare come, ben presto, la Corte costituzionale abbia fatto propria una visione ampia del principio di buon andamento, riferendolo non solo ai profili attinenti alla struttura degli apparati e all'articolazione delle competenze attribuite agli uffici che compongono la pubblica amministrazione, ma anche al funzionamento nel suo complesso³⁹ e, dunque, a tutto quanto attiene alle funzioni e all'esercizio dei poteri amministrativi: il principio di buon andamento è un criterio cardine⁴⁰ che caratterizza l'azione amministrativa nella sua totalità ed esprime una finalità da perseguire e raggiungere⁴¹, poiché la

³⁷ L'espressione buona amministrazione è qui utilizzata nei termini sopra precisati, senza alcuna allusione all'accezione propria del diritto europeo, per la cui origine e i contenuti si vedano: A. ZITO, *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2002, 425 ss.; D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, ivi, 2005, 819 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, a cura di M.P. Chiti e G. Greco, Milano, 2007, vol. I, 49 ss.; A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione procedurale. Contributo allo studio del buon andamento nel contesto europeo*, Napoli, 2008.

³⁸ M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in *Ius Publicum*, 2011, 26.

³⁹ Cfr. C. cost., sent. n. 22/1966 (cons. dir., p.to 2). G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, 66 ss., pur soffermando l'attenzione sul buon andamento con riferimento all'organizzazione amministrativa, rileva come in esso sia inclusa una valutazione complessiva dell'amministrazione dal punto di vista delle attività da compiere ed abbia un carattere funzionale e dinamico, poiché la sua attuazione è subordinata a che «gli strumenti dell'azione siano di volta in volta adeguati all'azione stessa». Sul tema si vedano anche: P. CALANDRA, *Il buon andamento dell'amministrazione pubblica*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet. Amministrazione e organizzazione*, Milano, 1987, vol. I, 155 ss.; U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., 136.

⁴⁰ Cfr. C. cost., sent. n. 123/1968 (cons. dir., p.to 3).

⁴¹ Cfr. C. cost., sent. n. 40/1998 (cons. dir., p.to 3).

buona amministrazione costituisce un mezzo per il perseguimento del fine connaturato all'esercizio delle funzioni, nel senso che il buon esercizio della funzione rappresenta lo strumento che consente, se attuato, il perseguimento del fine stesso.

La Corte costituzionale ha superato l'iniziale posizione⁴², secondo la quale non avrebbe potuto sindacare le scelte del legislatore dirette ad attuare il principio (di imparzialità e) buon andamento, ritenendo quest'ultimo un obiettivo che può essere realizzato con modalità differenti il cui apprezzamento è rimesso alla discrezionalità del legislatore nei limiti, però, della ragionevolezza⁴³: il giudizio di legittimità costituzionale di una legge per violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento non può comportare un esame sul merito o sull'opportunità della norma impugnata né una riformulazione della ponderazione degli interessi che il legislatore ha svolto nell'esercizio della sua insindacabile discrezionalità, tuttavia è possibile svolgere una valutazione esterna delle scelte legislative sotto il profilo della palese arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata⁴⁴.

Nel corso del tempo, la Corte costituzionale ha precisato che la violazione del solo principio di buon andamento dell'amministrazione può essere sufficiente per sindacare la legittimità costituzionale delle leggi quando si assuma la palese incoerenza, l'incongruenza, l'arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della scelta compiuta rispetto al fine perseguito⁴⁵. In particolare, il Giudice costituzionale, mentre ha prestato una certa attenzione ai significati del principio di imparzialità⁴⁶, poiché lo ha solitamente unito con quello di non discriminazione di cui all'art. 3 Cost. e lo ha poi declinato secondo l'articolazione dei contenuti di quest'ultimo, non ha invece sviluppato le caratteristiche del principio di buon andamento, neppure facendo riferimento al principio di ragionevolezza, al quale viene spesso affiancato⁴⁷ e la

⁴² Cfr. C. cost., sentt. nn. 9/1959 (cons. dir., p.to 11) e 47/1959 (cons. dir., p.to 8).

⁴³ Cfr. C. cost., sentt. nn. 14/1962, 8/1967 (cons. dir., p.to 6), 123/1968 (cons. dir., p.to 2), 81/1983 (cons. dir., p.to 3), 1/1989 (cons. dir., p.to 1), 103/1993 (cons. dir., p.to 3.6), 250/1993 (cons. dir., p.to 2), 266/1993 (cons. dir., p.to 2), 63/1995 (cons. dir., p.to 4), 320/1997 (cons. dir., p.to 2), 40/1998 (cons. dir., p.to 3) e 34/1999 (cons. dir., p.to 2).

⁴⁴ Cfr. C. cost., sentt. nn. 390/1989 (cons. dir., p.to 2); 446/1994 (cons. dir., p.to 4) e 104/2007 (cons. dir., p.to 3).

⁴⁵ Cfr. C. cost., sentt. nn. 10/1980 (cons. dir., p.to 7) e 331/1988 (cons. dir., p.to 3.1). Sul punto, si veda M. SCIASCIA, *La coerenza quale limite alla discrezionalità legislativa ed amministrativa: in particolare l'ammissibilità di sanatorie legislative nell'ambito della pubblica amministrazione*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 1997, 692 ss.

⁴⁶ R. CARANTA, *Commento all'art. 97 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006, vol. II, 1907, e, in precedenza, P. CALANDRA, *Ragionevolezza della legge e buon andamento dell'amministrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 2151 ss.

⁴⁷ Cfr. C. cost., sent. n. 2/2010 (cons. dir., p.to 8.1).

cui violazione, anzi, viene ritenuta abitualmente come sintomatica della compromissione dello stesso buon andamento: in questa maniera, però, quest'ultimo si confonde ancora una volta con il principio di ragionevolezza e non riesce ad assumere connotati propri.

In particolare, la Corte costituzionale, nonostante l'elaborazione della giurisprudenza amministrativa e gli interventi del legislatore, soltanto in alcuni casi ha ritenuto che i principi di economicità, efficacia, efficienza, tempestività, pubblicità e trasparenza costituiscano delle espressioni del principio di buon andamento⁴⁸ mentre, altre volte⁴⁹, li ha considerati non esaustivi di quest'ultimo parametro che, dunque, avrebbe un contenuto ancora più ampio e non definito. Inoltre, non mancano pronunce nelle quali i principi di efficienza ed efficacia sono ritenuti di derivazione dall'art. 97 Cost., sebbene distinti e affiancati al principio di buon andamento (e talvolta di imparzialità)⁵⁰.

Di recente, il Giudice delle leggi, nelle pronunce nelle quali ha sindacato il ricorso a meccanismi automatici di decadenza o sostituzione di dirigenti apicali, riconducibili alla mutata compagine degli organi politici, sembra aver accolto un ulteriore significato ritenendo che siffatti meccanismi ledano il principio di continuità dell'azione amministrativa ponendosi, dunque, in contrasto con il principio di buon andamento⁵¹. Infine, ampissima è la giurisprudenza costituzionale che individua nel concorso pubblico lo strumento attraverso il quale realizzare l'obiettivo del buon andamento (alcune volte inteso in termini di efficienza) nelle procedure di reclutamento del personale delle amministrazioni, potendovi derogare soltanto in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, la cui definizione è pur sempre rimessa alla discrezionalità del legislatore che non può tuttavia superare lo stesso principio di buon andamento: quest'ultimo assume così, al contempo, la valenza di finalità da perseguire e di limite da rispettare⁵².

Il breve *excursus* che abbiamo compiuto mostra come la Corte costituzionale, nel valutare il rispetto del principio di buon andamento, assuma una

⁴⁸ Cfr. C. cost., sentt. nn. 60/1991 (cons. dir., p.to 8), 356/1992 (cons. dir., p.to 13.2), 126/1995 (cons. dir., p.to 2), 416/1995 (cons. dir., p.to 6.2), 240/1997 (cons. dir., p.to 2), 309/1997 (cons. dir., p.to 2.1.2), 300/2000 (cons. dir., p.to 6), 104/2006 (cons. dir., p.to 3.2), 191/2005 (cons. dir., p.to 3.2), 103/2007 (cons. dir., p.to 9.2) e 310/2010 (cons. dir., p.to 6.2).

⁴⁹ Cfr. C. cost., sent. n. 262/1997 (cons. dir., p.to 5).

⁵⁰ Cfr. C. cost., sentt. nn. 214/1988 (cons. dir., p.to 3), 424/1993 (cons. dir., p.to 3), 171/1999 (cons. dir., p.to 2.2), 207/2001 (cons. dir., p.to 5), 186/2004 (cons. dir., p.to 3) e 34/2010 (cons. dir., p.to 7).

⁵¹ Le pronunce della Corte costituzionale sul cosiddetto *spoil system* hanno preso avvio dalla sent. n. 233/2006, sebbene la ricostruzione nei termini sopra indicati si sia delineata a partire dalle sentt. nn. 103 e 104 del 2007, per essere infine precisata nella sent. n. 152/2013 (cons. dir., p.to 4.2).

⁵² Cfr. C. cost., sentt. nn. 81/1983 (cons. dir., p.to 3), 159/2005 (cons. dir., p.to 4.1), 363/2006 (cons. dir., p.to 3) e, da ultimo, 277/2013 (cons. dir., p.to 6.3).

prospettiva rivolta ai risultati conseguibili, intendendolo in termini funzionalmente orientati all'effettività dell'azione amministrativa: intanto la pubblica amministrazione potrà essere organizzata ed esercitare le proprie funzioni nel rispetto di questo canone, in quanto, in via prioritaria, il legislatore abbia elaborato discipline che, nel perseguire determinate finalità, contemplino strutture e attività congrue, opportune e adeguate al fine specifico che deve essere perseguito. La buona amministrazione si realizza, dunque, a partire dall'esercizio del potere legislativo.

3. *Segue*: il buon andamento come parametro nel sindacato sulle tecniche normative

Abbiamo già anticipato che la Corte costituzionale ha da subito riscontrato un legame fra il principio di buon andamento e l'esigenza di chiarezza normativa: dapprima in forma soltanto allusiva, ad esempio rilevando come una dichiarazione di incostituzionalità che colpisse l'intero provvedimento «creerebbe grande confusione, perché lascerebbe a tutti, amministratori, funzionari e cittadini chiamati ad interpretare, applicare ed osservare la legge, una latitudine di indagine che servirebbe ben poco alla certezza del diritto»⁵³.

Successivamente, la Corte costituzionale ha precisato che, laddove siano in gioco funzioni o diritti costituzionalmente tutelati, occorre «assicurare la certezza del diritto e il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti»⁵⁴ e razionali⁵⁵, posto che la manifesta irragionevolezza di una disciplina può determinare incertezza e influire negativamente sull'azione della pubblica amministrazione, in palese violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione⁵⁶.

Anche in questi casi, ragionevolezza e buon andamento vengono uniti, di modo che risulta difficile distinguere i contenuti dell'una e dell'altro. La sent. n. 70/2013 costituisce, però, una novità nelle pronunce della Corte, poiché la violazione del buon andamento è ritenuta da sola sufficiente nel sindacato di costituzionalità, visto il riscontrato esercizio manifestamente irrazionale della discrezionalità legislativa.

⁵³ Cfr. C. cost., sent. n. 19/1956.

⁵⁴ Cfr. C. cost., sent. n. 245/1984 (cons. dir., p.to 11).

⁵⁵ Cfr. C. cost., sent. n. 117/1996 (cons. dir., p.to 6) e si veda M. AINIS, *Attuazione di norme a mezzo di norme*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 2015 ss.

⁵⁶ Cfr. C. cost., sent. n. 364/2010 (cons. dir., p.to 8); nello stesso senso si esprime la sent. n. 53/2012, laddove si afferma che la forma di collaborazione introdotta dalla disposizione impugnata viola il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e quello di ragionevolezza perché non viene ancorata né a precisi limiti temporali né ad obiettivi e pre-determinate esigenze funzionali dell'organo politico, generando così indeterminazione (cons. dir., p.to 3).

La vicenda che ha dato origine all'intervento della Corte costituzionale ha preso avvio dalla l. r. Campania n. 11/2011, il cui art. 1, II co., vietava la realizzazione di aereogeneratori che non rispettassero una distanza minima di 800 metri da altri analoghi impianti. Quest'ultima disposizione era stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri tuttavia, nelle more del giudizio, l'art. 52, XV co., della l. r. Campania n. 1/2012 ha abrogato, a partire dal 29 febbraio 2012, il divieto oggetto dell'impugnazione, inducendo lo stato a rinunciare al ricorso e determinando così, a seguito dell'accettazione da parte della regione, l'estinzione del processo⁵⁷. L'oggetto della pronuncia del 2013 è, invece, costituito dall'art. 5, II co., l. r. Campania 21 maggio 2012, n. 13 con il quale veniva differito al 30 giugno 2012 il termine, oramai spirato oltre che abrogato, fissato dall'art. 52, XV co., l. r. Campania n. 1/2012: la posticipazione dell'effetto abrogativo aveva, così, consentito l'applicazione retroattiva della previsione contenuta nella disposizione oggetto della prima impugnazione. I motivi del nuovo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri denunciavano: la violazione del principio di leale collaborazione perché la regione aveva indotto lo stato a rinunciare al primo ricorso per poi surrettiziamente reintrodurre la norma che lo aveva determinato; la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, dal momento che il legislatore regionale avrebbe legiferato con effetti retroattivi in deroga agli artt. 11 e 15 delle disposizioni sulla legge in generale; infine, il contrasto con l'art. 97 Cost. poiché, disponendo per il passato, avrebbe ingenerato difficoltà applicative cagionando un danno per la pubblica amministrazione e per i cittadini coinvolti nell'azione di quest'ultima. Infine, prima che la Corte costituzionale si pronunciasse, la norma impugnata è stata abrogata nuovamente, nonostante avesse già cessato di produrre effetti, dall'art. 42, IV co., l. r. Campania 9 agosto 2012, n. 26, a far data dal 14 agosto 2012.

Nel risolvere la questione, il Giudice delle leggi ha ritenuto fondato il denunciato contrasto con l'art. 97 Cost. (restando assorbite le altre questioni proposte): in particolare, ha richiamato la sent. n. 364/2010, nella quale era già stata rilevata la violazione del buon andamento quando venga adottata

⁵⁷ Cfr. C. cost., ord. n. 89/2012. La l.r. Campania n. 11/2011 è stata oggetto anche di un ricorso in via incidentale, proposto dal Tar Campania nell'ambito di un procedimento che aveva per oggetto la richiesta di annullamento del provvedimento con il quale era stata negata l'autorizzazione alla costruzione di un impianto di energia eolica perché non era stata rispettata la distanza minima di 800 metri. La Corte costituzionale (sent. n. 13/2014) ha così dichiarato l'illegittimità costituzionale di detta legge perché il margine di intervento per il legislatore regionale nell'individuare le aree e i siti non idonei all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in base al d.lgs. n. 387/2003 e alle relative linee guida, non permette alle regioni di prescrivere limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, poiché ciò sarebbe in palese contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (cons. dir., p.to 3.2).

una disciplina normativa «foriera di incertezza», tale cioè da poter determinare un «cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione»⁵⁸. Difatti, ha proseguito la Corte, vi sono state già altre occasioni per sottolineare come la riviviscenza di norme abrogate possa generare «“conseguenze imprevedibili” (sentenza n. 13 del 2012), valutabili anche con riguardo all’obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione».

La tecnica normativa utilizzata dal legislatore – che ha prima dettato una regola di azione per l’amministrazione regionale, poi l’ha abrogata, successivamente l’ha fatta rivivere per un periodo di tempo limitato attraverso il differimento di un termine abrogativo già interamente maturato e, infine, l’ha nuovamente abrogata – ha determinato una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell’amministrazione perché mutevole e priva di alcuna giustificazione nella sua continua evoluzione, dal momento che non è possibile riscontrare alcun interesse di rilievo regionale al quale possa essere finalizzata, così che l’esercizio della discrezionalità legislativa risulta manifestamente irrazionale. Invero, sempre secondo la Corte, se l’obiettivo prioritario fosse stato quello di imporre un siffatto divieto non è comprensibile il motivo della sua riviviscenza soltanto fino al 30 giugno 2012, né è possibile spiegare la ragione dell’ultimo intervento abrogativo del legislatore regionale, quando l’efficacia del divieto era ormai venuta meno.

La Corte costituzionale, nel risolvere la questione, fa sì riferimento alla tecnica legislativa utilizzata, ma ciò che poi sindacava non è il modo in cui la funzione legislativa è stata esplicata, considerandolo al più un indizio che la conduce a porre in discussione il contenuto della disposizione sull’azione amministrativa⁵⁹ e a concludere per la violazione del principio di buon andamento, vista la frammentarietà del quadro normativo creato, tale da impedire

⁵⁸ Cfr. cons. dir., p.to 4. Verso la ricostruzione compiuta dalla Corte costituzionale, G.U. RESCIGNO, *Quando il legislatore usa in modo per lo meno sospetto e comunque contorto i suoi poteri, il Governo non segue il modo semplice e diretto per impugnare una disposizione di legge regionale, la Corte è costretta per ragioni di giustizia ad inventare un motivo più che dubbio di incostituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 1063 ss., è estremamente critico e ritiene errato il richiamo alla sent. n. 364/2010 poiché, in quest’ultimo caso, la questione era del tutto diversa, avendo ad oggetto un trasferimento di competenze da un ente pubblico ad un altro senza porre alcuna disciplina transitoria in ordine agli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e al finanziamento della spesa necessaria per l’estinzione delle passività pregresse. Ancorché le due situazioni siano assolutamente differenti, a noi pare però che vi sia un elemento di comunanza, che è poi quello che ha guidato la Corte costituzionale nella risoluzione delle due vicende: entrambe le soluzioni normative determinano il rischio di un cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione, vista l’assoluta irrazionalità delle due discipline e la conseguente incertezza che si viene a creare.

⁵⁹ Ancora critico al riguardo è G.U. RESCIGNO, *Quando il legislatore usa in modo per lo meno sospetto e comunque contorto i suoi poteri, il Governo non segue il modo semplice e diretto per impugnare una disposizione di legge regionale, la Corte è costretta per ragioni di giustizia ad inventare un motivo più che dubbio di incostituzionalità*, cit., 1063 ss.

l'individuazione di un interesse in grado di giustificare la discrezionalità del legislatore in funzione delle necessità imposte dallo scorrere del tempo. Il giudizio sul canone di buon andamento rimane una valutazione esterna rispetto alle scelte legislative: nel caso di specie, dunque, non siamo in presenza di un semplice inconveniente di fatto che una disciplina può determinare, ma si versa in un'ipotesi di assoluta mancanza di chiarezza e coerenza, con pregiudizio per la certezza del diritto⁶⁰.

Venendo al parametro utilizzato dalla Corte costituzionale, possiamo vedere come, pur invocando il solo principio di buon andamento, nello spiegare i motivi della violazione viene adoperata una ricostruzione che segue i modi riferiti abitualmente al principio di ragionevolezza, penetrando così – ribadiamo, non già nel procedimento legislativo seguito ma – nell'esito realizzato e censurando ancora una volta la disciplina impugnata per l'impossibilità di individuare un interesse che la sorregga: il parametro richiamato è sicuramente di ampia portata, si versa in una di quelle ipotesi in cui si rasenta il merito della scelta legislativa, senza però incidervi direttamente dal momento che l'intervento normativo risulta privo di qualsiasi giustificazione, né è possibile individuare in alcun modo l'obiettivo da raggiungere⁶¹.

Questa pronuncia rientra in quel filone giurisprudenziale che guarda, sempre più frequentemente, allo scopo perseguito dal legislatore e alla giustificazione delle scelte compiute per sindacarne la coerenza e razionalità costituzionale⁶²: nel caso di specie, la Corte costituzionale cerca di individuare

⁶⁰ Quando in un arco temporale ristretto (tredici mesi nel caso di specie), il legislatore interviene più volte (in questo caso quattro) con discipline contraddittorie, è comprensibile come un privato, in un contesto così mutevole, non sia invogliato a presentare la richiesta di autorizzazione per la realizzazione di un impianto che comporta investimenti consistenti e preferisca attendere, sperando in una disciplina chiara e durevole, dal momento che, a seconda dei vincoli posti, mutano i luoghi dove poter realizzare l'impianto e anche la documentazione di corredo all'istanza. Parimenti, l'amministrazione sarà indotta a convocare la conferenza dei servizi per l'esame della richiesta fissando una scadenza avanti nel tempo, per avere una disciplina stabile e scongiurare mutamenti con effetti retroattivi. È chiaro che, in questa maniera, l'iniziativa privata e la tempestività dell'azione amministrativa vengono frustrate compromettendo, fra l'altro, la finalità di dare la massima diffusione alle fonti di energia rinnovabile.

⁶¹ La Corte costituzionale, sebbene nella sent. 13/2014 si occupi della questione di costituzionalità della sola l.r. Campania n. 11/2011, non manca tuttavia di richiamare alcuni passi della sent. n. 70/2013 e, in particolare, l'importanza della chiarezza normativa che non deve essere pregiudicata da un esercizio manifestamente irrazionale della discrezionalità legislativa, non supportato cioè da alcun interesse degno di giustificare una legislazione oscillante (cons. dir., p.to 2.1).

⁶² Cfr. C. cost., sentt. nn. 223/2012 (cons. dir., p.to 12.4), 172/2013 (cons. dir., p.to 3), 264/2013 (cons. dir., p.to 2.2) e 298/2013 (cons. dir., p.to 4.3): in questi casi vengono sindacate l'introduzione da parte del legislatore di un elemento di discriminazione o l'estensione di una determinata previsione senza che sia possibile riscontrare alcuna ragionevole giustificazione. Vi sono poi quelle pronunce nelle quali si ricorda che la retroattività deve trovare «adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale che co-

un possibile interesse che il legislatore avrebbe potuto prefiggersi considerando anche l'intervento normativo successivo a quello che ha generato la norma oggetto di impugnazione però, non riuscendo in alcuna maniera ad individuare il fine ultimo e una possibile giustificazione, deve rilevare la violazione del principio di buon andamento perché l'assenza di un interesse e di una possibile giustificazione privano la disciplina dei presupposti minimi per consentire, poi, all'amministrazione di agire nel rispetto del parametro dell'art. 97 della Costituzione. Ancora una volta, il Giudice delle leggi ha ribadito che gli atti legislativi devono avere un proprio fondamento giustificativo suscettibile di ricostruzione per poter riferire l'obiettivo perseguito ai precetti costituzionali, in maniera tale da poterne valutare la congruenza: in questo caso, in assenza di una spiegazione e non potendo individuare alcun interesse meritevole di protezione, vengono a mancare quelle premesse indispensabili affinché l'azione amministrativa possa poi essere indirizzata al conseguimento di un risultato effettivo in termini di tempestività, efficacia, efficienza ed economicità.

4. Per concludere: l'attenzione della Corte costituzionale per l'effettività dell'azione amministrativa

Dal momento che l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione devono essere definite mediante disposizioni di legge il cui contenuto deve, fra l'altro, garantire che l'azione amministrativa si svolga e sia finalizzata al buon andamento, occorre allora che le norme siano chiare e non oscuramente formulate affinché vi siano margini di interpretazione che lascino spazio alla discrezionalità attuativa senza determinare, invece, un'assoluta incer-

stituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale", ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»: sentt. nn. 78/2012 (cons. dir., p.to 12), 103/2013 (cons. dir., p.to 4), 170/2013 (cons. dir., p.to 4.3) e 308/2013 (cons. dir., p.to 4.3.2). Inoltre, ci sono i casi in cui l'interesse perseguito dal legislatore, indicato nei lavori preparatori, non può giustificare la scelta operata per la palese contrarietà con gli artt. 3 e 97 Cost.: sent. n. 83/2013 (cons. dir., p.to 5). Pensiamo poi, alle pronunce in tema di attrazione in sussidiarietà, nelle quali la Corte costituzionale ha, prima, precisato che il legislatore deve rendere «conoscibili i motivi della scelta e quindi dell'esercizio in concreto di tale potere discrezionale» (sent. n. 303/2003, cons. dir., p.to 12.2), per poi sanzionare quei casi in cui sia stata compiuta l'attrazione senza «una qualsiasi esplicitazione [...] di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo» (sent. n. 232/2011, cons. dir., p.to 5.5). Infine, vi è tutta quella giurisprudenza sui decreti-legge, ove si procede alla ricostruzione della giustificazione dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza e del fine perseguito, guardano alle indicazioni contenute nel preambolo (sent. n. 284/2012, cons. dir., p.to 5.5) oppure si ricercano una pluralità di indici (ad es. il titolo) per ricostruire le finalità perseguite e valutare la sussistenza del nesso di interrelazione funzionale tra le modifiche introdotte con la legge di conversione e le originarie disposizioni del decreto-legge (sent. n. 32/2014, cons. dir., p.to 4).

tezza: è necessario che l'attività della pubblica amministrazione venga guidata dal legislatore che dovrà predisporre condizioni organizzative, strutturali e procedurali atte al concreto perseguimento di un risultato amministrativo che soddisfi tutti i contenuti di una buona amministrazione. La valutazione del principio di buon andamento ha, dunque, un carattere prettamente empirico, poiché occorre ricostruire le conseguenze realizzabili – in termini di effettività dell'azione amministrativa – dando attuazione alla normativa che disciplina una determinata funzione.

Gli esiti di una bassa qualità della produzione normativa, della mancanza di chiarezza nelle norme e dell'incertezza giuridica hanno un'inevitabile rilevanza negativa sul piano economico e sociale⁶³, poiché fanno aumentare l'insicurezza nei rapporti interprivati e il contenzioso diminuendo la fiducia nelle istituzioni e nell'attendibilità delle regole e determinano instabilità con possibili effetti deterrenti verso l'iniziativa dei cittadini e delle imprese⁶⁴ e conseguenti ricadute sulla competitività dei paesi.

La Corte costituzionale, con la pronuncia appena analizzata, ha confermato la propria sensibilità per queste problematiche allo scopo di evitare che l'incertezza normativa comprometta in partenza un buon esercizio delle funzioni amministrative. Inoltre, per quanto riguarda il buon andamento, ha accentuato la valenza di precetto funzionale provvisto di contenuti sostanziali che però, anche quando vengono enunciati (efficienza, efficacia, tempestività, ecc.), conservano sempre margini di elasticità: il buon andamento, secondo la concezione olistica della Corte, porta a compimento il principio di legalità nel senso che integra le disposizioni di quei contenuti necessari per il conseguimento del risultato, senza irrigidire la previsione normativa per non pregiudicare l'attività amministrativa che deve sempre essere calibrata in maniera da soddisfare effettivamente le esigenze concrete.

⁶³ R. ALEXI, *Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*, Frankfurt am Main, 1991, *passim.*; F. ZACCARIA, *La perdita della certezza del diritto: riflessi sugli equilibri dell'economia e della finanza pubblica*, cit., 9 ss.; M. ARNONE, *Costi economici e sociali dell'incertezza: l'incertezza giuridica come elemento dell'incertezza di sistema. Aspetti metodologici e sostanziali e della riduzione dello stock normativo*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, cit., 339 ss.

⁶⁴ M.A. CABIDDU, *Il costo dell'incertezza*, cit., 359 ss.; D. IACOVELLI, *Crisi della legalità e incertezza del diritto*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, cit., 321 ss.; P. MAZZINA, *Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperienza campana*, in *Rivista Aic*, 2013, n. 10; M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011, *passim.* Inoltre, F. PATRONI GRIFFI, *La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia*, in *Diritto amministrativo*, 2000, n. 1, 97 ss., ha osservato come, in Italia, l'analisi economica delle regole sia rimasta a lungo fuori dal dibattito politico-istituzionale sulla normazione, quasi come se le regole create non dovessero svolgere una funzione strumentale nei confronti dei cittadini. Analoghe osservazioni relativamente al tema della semplificazione amministrativa sono svolte da M.P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Il foro amministrativo - Cds*, 2006, n. 3, 1057 ss.