

Davide Paris*

**Le sentenze interpretative di rigetto (e di inammissibilità)
nel giudizio in via principale.**

*Riflessioni a margine della [sentenza 16 luglio 2012, n. 188](#), in tema di segnalazione certificata di inizio attività in materia edilizia e autotutela della pubblica amministrazione***

SOMMARIO: 1. Le sentenze interpretative di rigetto nel giudizio in via principale. – 2. L'interpretazione della Corte fra infondatezza e inammissibilità. – 3. La contraddittoria [sentenza 16 luglio 2012, n. 188](#). – 4. Considerazioni conclusive: le incertezze nella scelta del dispositivo nel giudizio in via incidentale e in quello in via principale.

1. Le sentenze interpretative di rigetto nel giudizio in via principale

Nel giudizio in via principale, le sentenze interpretative di rigetto hanno conosciuto, in anni recenti, un significativo incremento quantitativo¹. Rispetto al giudizio in via incidentale, il giudizio in via principale presenta, in relazione a questa tipologia di sentenza, delle non trascurabili differenze, che la Corte costituzionale stessa non ha mancato di sottolineare².

In primo luogo, dati i tempi stretti per la proposizione del ricorso, è altamente improbabile che sulla disposizione contestata si sia già formato un diritto vivente in grado di orientarne l'interpretazione, ciò che del resto era del tutto escluso per le leggi regionali prima della revisione costituzionale del 2001, dato il carattere preventivo del controllo di legittimità costituzionale³. Lo Stato e le Regioni, pertanto, si trovano a valutare la possibilità di ricorrere alla Corte non in relazione a come la disposizione effettivamente *vive* nell'ordinamento, bensì in relazione a come

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

**Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio ed è in corso di pubblicazione anche in *Giurisprudenza italiana*.

¹ Cfr. DAL CANTO, ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, a cura di Romboli, Torino, 2008, 278; si noti che, nell'ambito della stessa ricerca, ancora alla fine degli anni Novanta si segnalava «la presenza assolutamente marginale, nel giudizio in via principale, delle sentenze interpretative» (cfr. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, a cura di Romboli, Torino, 1999, 275). Ripercorre il progressivo aumento del ricorso alle sentenze interpretative di rigetto nel giudizio in via principale a partire dai primi anni di funzionamento della Corte DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa, tra astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, a cura di Pace, Milano, 2006, 253 e segg. Nella *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2011*, redatta dal Servizio studi della Corte, si legge: «Anche nell'ambito del giudizio in via principale è dato riscontrare un notevole impiego di strumenti ermeneutici. Sono, infatti, frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative» (68).

² Cfr., in particolare, [Corte cost., sent. 18 luglio 1997, n. 244](#), su cui v. *infra*, la nota 7.

³ Cfr., fra i primi a sottolinearlo, DIMORA, *Le sentenze interpretative di rigetto nei giudizi in via di azione: qualche considerazione*, in *Regioni*, 1987, 750 e segg.

essa *potrebbe vivere*. La scelta in ordine alla proposizione del ricorso, in altri termini, viene a compiersi non in rapporto a una consolidata interpretazione della disposizione, ma a una o più sue possibili interpretazioni.

In secondo luogo, mentre nel giudizio in via incidentale il soggetto su cui grava l'obbligo di interpretazione conforme a Costituzione, cioè il giudice, dispone del potere di rendere vincolante tale interpretazione per le parti in conflitto, nel giudizio in via principale, tanto lo Stato, quanto le Regioni, pur se possono ritenere che della disposizione sia possibile dare una lettura che escluda vizi di costituzionalità altrimenti prospettabili, non dispongono tuttavia di alcuno strumento per rendere tale lettura vincolante per l'altra parte⁴.

Questi due elementi fanno sì che nel giudizio in via principale le sentenze interpretative di rigetto possano essere suddivise in due grandi categorie⁵.

a) Alcune sentenze interpretative di rigetto originano da un ricorso in cui lo Stato o la Regione impugna una disposizione, sostenendone il contrasto con la Costituzione e cercando di ottenerne la dichiarazione di illegittimità costituzionale, senza prospettare alcuna ipotesi interpretativa alternativa. In questi casi, la Corte, qualora ritenga che della disposizione sia possibile dare un'interpretazione diversa da quella fatta propria dal ricorrente e tale da escludere il vizio di costituzionalità, pronuncerà una sentenza interpretativa di rigetto, secondo un modello non distante da quanto avviene nel giudizio in via incidentale.

b) In altri casi, invece, lo Stato, o, assai più frequentemente, le Regioni, possono fare qualcosa che al giudice *a quo* non è consentito fare, cioè sostenere che della disposizione è possibile dare più interpretazioni, e, fra queste, impugnare quella che ritengono contraria a Costituzione. Le Regioni, in altri termini, promuovono questione di legittimità costituzionale nonostante la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, per la denegata ipotesi in cui la disposizione venga interpretata in un certo senso⁶. La possibilità di proporre nel giudizio in via principale una questione

⁴ Similmente, cfr. MORELLI, *Doverosità della previa verifica di una possibile «interpretazione adeguatrice» ai fini dell'ammissibilità dell'incidente di costituzionalità e diverso regime del giudizio in via principale*, in *Giust. Civ.*, 1997, 2354: «A fronte di una legge statutale di non univoca significazione e suscettibile di ledere prerogative regionali costituzionalmente garantite, ove [e solo se] interpretata in una delle sue possibili letture, la Regione *non ha* infatti alcun *potere* ermeneutico che le consenta di orientare la formazione del *diritto vivente* in senso conforme a Costituzione, né ha il tempo (stante il breve termine decadenziale stabilito per la proposizione del ricorso) di attendere la definizione, nelle sedi proprie, di una esegesi che renda, rispettivamente, necessaria o superflua l'impugnativa».

⁵ In dottrina sono state proposte altre classificazioni diverse da quella qui adottata. Ad esempio, DAL CANTO, ROSSI, *op. cit.*, 253, distinguono fra sentenze interpretative «tradizionali» o «dichiarate» e sentenze interpretative «mascherate» a seconda che il dispositivo contenga o non contenga la formula «nei sensi di cui in motivazione». Per una classificazione in base al rapporto fra la decisione della Corte e le posizioni processuali delle parti del giudizio v. BENELLI, *Le sentenze interpretative e manipolative nel processo in via principale di ieri e di oggi: dai modelli (pregressi) alla dinamica attuale*, in *Regioni*, 2002, 1283 e segg.

⁶ Cfr., ad esempio, [Corte cost., sent. 23 dicembre 2004, n. 412](#), § 2: «La ricorrente, pur dichiarando di privilegiare una diversa soluzione ermeneutica, solleva la questione di legittimità costituzionale per la denegata ipotesi che la disciplina contenuta nel summenzionato art. 77, comma 4, debba intendersi nel senso di (...)».

formulata in questi termini, è stata espressamente riconosciuta dalla Corte, proprio facendo leva sulle differenze fra il giudizio in via principale e il giudizio in via incidentale, con il solo limite che l'interpretazione, denegata e al tempo stesso denunciata, non sia implausibile alla luce del dato testuale della disposizione⁷.

Nel caso *sub b*), può succedere che, nel proporre ricorso, la Regione non si riprometta di ottenere una sentenza di accoglimento, quanto piuttosto proprio una sentenza interpretativa di rigetto⁸. Le aspettative della Regione, infatti, risultano pienamente soddisfatte quando la Corte, con questa tipologia di sentenza, non accoglie il suo ricorso ma esclude tuttavia che la disposizione statale possa interpretarsi nel senso temuto dalla Regione. In questo modo la Regione disporrà poi di un autorevolissimo precedente da far valere, qualora la disposizione statale venga poi interpretata nel senso escluso dalla Corte, tanto di fronte ai giudici comuni, quanto di fronte alla stessa Corte costituzionale attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione⁹. Impugnando l'atto

⁷ La prima sentenza in cui vengono ammesse questioni di questo genere nel giudizio in via principale, rigettando la contraria eccezione di inammissibilità, è [Corte cost., sent. 28 aprile 1989, n. 242](#), dove già è delineato chiaramente il limite della non implausibilità dell'interpretazione proposta: «Il carattere non-astratto del giudizio di costituzionalità comporta che, anche nel caso in cui i dubbi di legittimità investano particolari significati o particolari norme deducibili da un determinato testo legislativo, non è ammissibile prospettare questioni involgenti interpretazioni totalmente al di fuori della gamma delle possibilità applicative plausibilmente collegabili alle disposizioni impugnate, poiché, ove fosse vero il contrario, il giudizio finirebbe per riguardare questioni astratte o di mera interpretazione, se non proprio pretestuose» (§ 2). Sul carattere «astratto» del giudizio in via principale v. le considerazioni critiche espresse nella nota di CARLASSARE, «*Astrattezza e «concretezza» in un giudizio principale su indirizzo e coordinamento, ibidem*, 1109 e segg. (e spec. 1112), nonché, più in generale, DAL CANTO, *op. cit.*, 238 e segg. La successiva [sentenza 18 luglio 1997, n. 244](#), cit., si pone in linea di continuità con questo precedente, sottolineando particolarmente la differenza fra giudizio in via incidentale e giudizio in via principale: «Trattandosi di ricorso in via principale (o di azione) soggetto a termini di decadenza - nella specie, di ricorso della regione configurato in un ambito di processo indiscutibilmente "di parti" a garanzia di posizioni soggettive dell'ente ricorrente - è sufficiente, ai fini dell'ammissibilità dello stesso, sotto il profilo del contenuto della impugnazione, che vi sia una richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge, con indicazione del vizio denunciato, anche se questo è prospettato in via alternativa rispetto alla diversa tesi interpretativa. Con ciò non si disconosce il principio che il giudizio di legittimità costituzionale proposto in via principale non può avere per oggetto la definizione di un mero contrasto sulla interpretazione della norma ([sentenza n. 19 del 1956](#)). Si intende, piuttosto, sottolineare la differenza del ricorso in via principale rispetto al giudizio incidentale, nel quale la risoluzione dell'eventuale dubbio interpretativo in ordine alla norma impugnata è lasciata alla preliminare valutazione del rimettente, vuoi ai fini della richiesta motivazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, vuoi in ossequio all'obbligo, pure posto a carico dello stesso giudice, della interpretazione adeguatrice, ove possibile, alla Costituzione» (§ 2). A commento di questa pronuncia v. MORELLI, *op. cit.*, 2353 e segg. e PUGIOTTO, *La Corte apre a questioni alternative (ma nei soli giudizi in via d'azione)*, in *Regioni*, 1997, 1183 e segg., secondo il quale la sentenza in esame «riconosce sufficiente, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, la semplice indicazione della *disposizione* legislativa», affidata al giudizio della Corte «in tutte le sue virtualità applicative» (1186), al punto che essa «più liberamente (...) può ora condurre il proprio sindacato su norme diverse da quella eventualmente indicata (ma non più indispensabile) nel ricorso dell'ente» (1192). Quest'ultima ricostruzione, tuttavia, non appare condivisibile poiché la Corte richiede comunque che il ricorrente sottoponga al suo giudizio una specifica ipotesi interpretativa, non già la mera disposizione in tutti i suoi possibili significati normativi rimessi alla scelta del giudice costituzionale (in questo senso, più diffusamente, DAL CANTO, *op. cit.*, 248 e segg.).

⁸ Cfr. ROSSI, *Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, a cura di Romboli, Torino, 1993, 211.

⁹ Questa strategia difensiva delle Regioni è stata analizzata soprattutto da BIN, *L'importanza di perdere la causa*, in *Regioni*, 1995, 1012 e segg.: «In sede di giudizio di legittimità si attaccano le leggi statali che, anche solo potenzialmente, minaccino le attribuzioni regionali, al fine di provocare una sentenza che di queste leggi circoscriva la portata normativa o precisi le condizioni di applicazione; in un secondo tempo, forti del precedente, si attaccano, in sede di conflitto, gli *atti applicativi* di quella legge che fuoriescano dai limiti o dalle condizioni fissati nella decisione

amministrativo che si fonda sull'interpretazione precedentemente esclusa dalla Corte, la Regione potrà verosimilmente ottenere una pronuncia di non spettanza e contestuale annullamento dell'atto da parte della Corte costituzionale, che ben difficilmente si discosterà dal proprio precedente reso in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via principale: una sorta di «doppia pronuncia» nei rapporti fra Stato e Regioni¹⁰. Tutto ciò, è stato notato, porta le Regioni a proporre di fronte al giudice costituzionale interpretazioni anche particolarmente sfavorevoli, proprio allo scopo di «esorcizzarle»¹¹. In questo senso, il limite della plausibilità dell'interpretazione in rapporto al dato testuale della disposizione dovrebbe valere come argine allo scrupolo tuzioristico delle Regioni, evitando di far pronunciare la Corte su ipotesi interpretative del tutto pretestuose e limitando il sindacato di legittimità costituzionale a quei casi in cui sia verosimile che la disposizione possa essere interpretata nel senso temuto dalla Regione.

Quando una Regione propone una questione in questi termini, anche una pronuncia di accoglimento potrebbe essere soddisfattiva delle sue aspettative, qualora la Corte ritenga che il dato letterale della disposizione non consenta altra interpretazione che quella temuta dalla Regione e la dichiari incostituzionale. La Regione perde invece, formalmente e sostanzialmente, quando la Corte, dapprima afferma che la disposizione deve interpretarsi secondo quanto temuto dalla Regione e, successivamente, che la disposizione così interpretata non è in contrasto con la Costituzione¹².

2. *L'interpretazione della Corte fra infondatezza e inammissibilità*

La schematizzazione sopra tracciata si riflette sulle formule dei dispositivi con cui si concludono questo tipo di sentenze.

Nel caso *sub a*), non dissimilmente da quanto avviene nel giudizio in via incidentale, la Corte pronuncerà una sentenza di rigetto, dichiarando infondata la questione e contestualmente

precedente della Corte». Precedentemente, cfr. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali*, *ivi*, 1986, 1004; in tema v. anche, più recentemente, BENELLI, *Si scrive «manifesta infondatezza», ma si legge «interpretativa di rigetto»*. (A proposito del ruolo strategico delle interpretative nel giudizio in via di azione), *ivi*, 2001, 787 e segg.

¹⁰ Sulle «doppie pronunce» nel giudizio in via principale v. DAL CANTO, *op. cit.*, 259 e segg.; sul punto v. anche BIN, *I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni (1997-2001)*, in *Regioni*, 2002, 1076, che parla del giudizio per conflitto di attribuzione come giudizio di «ottemperanza» rispetto alla precedente sentenza interpretativa di rigetto.

¹¹ BIN, *L'importanza*, *cit.*, 1014.

¹² Cfr., ad esempio, [Corte cost., sent. 18 luglio 2008, n. 289](#), dove l'art. 22 del decreto legge n. 223/2006 viene impugnato «in ragione della mera eventualità (peraltro negata dalle Regioni) che si tratti di disposizione applicabile agli enti pubblici non territoriali regionali» (§ 4.1). La Corte, dapprima chiarisce che, a mente del suo tenore letterale, «la disposizione, contenuta nel denunciato art. 22, volta a ridurre gli stanziamenti di spesa per consumi intermedi, deve intendersi riferita, salve le eccezioni tassativamente previste, a tutti gli enti ed organismi pubblici non territoriali, compresi quelli regionali», quindi la qualifica come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, escludendo la violazione degli artt. 117 e 119 Cost. (§ 4.4).

correggendo l'interpretazione alla base del ricorso. All'interno di questa categoria è possibile ulteriormente distinguere due ipotesi diverse¹³.

In un primo caso, la Corte corregge l'interpretazione sottopostale facendo uso dei normali canoni ermeneutici, affermando che il ricorso si fonda su un «erroneo presupposto interpretativo»: l'applicazione delle ordinarie regole sull'interpretazione è di per sé sufficiente a far emergere l'erroneità dell'interpretazione proposta e a fugare il prospettato vizio di costituzionalità¹⁴.

In un secondo caso, la Corte corregge l'interpretazione sottopostale facendo uso del criterio dell'interpretazione conforme a Costituzione: ancorché giustificata alla luce dei normali canoni ermeneutici, l'interpretazione fatta propria dal ricorrente produce un esito contrario a Costituzione e deve pertanto essere scartata per far posto a una diversa interpretazione, conforme a Costituzione, indicata dalla Corte stessa¹⁵. In questo caso, nel dispositivo si può trovare la formula «nei sensi di cui in motivazione», volta a dare maggior risalto al carattere interpretativo della sentenza di rigetto, ancorché tale formula venga utilizzata ormai in una minoranza delle sentenze interpretative di rigetto e senza che siano chiari i criteri in base ai quali la Corte sceglie di farne o non farne uso¹⁶.

Nel caso *sub b)*, a questa possibilità si aggiunge un'ipotesi ulteriore: quando l'interpretazione indicata dal ricorrente appare implausibile e svincolata da qualsiasi legame con il testo della

¹³ Cfr., per tutti, ONIDA, D'AMICO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Materiali di giustizia costituzionale. Il giudizio in via incidentale*, Torino, 1998, 273, che distinguono fra «sentenze di rigetto con interpretazione» quando l'interpretazione proposta dal giudice *a quo* appare alla Corte non fondata sulla base dell'applicazione dei normali canoni interpretativi, e «sentenze interpretative di rigetto in senso stretto» quando la Corte ricorre al criterio dell'interpretazione conforme a Costituzione. Una netta distinzione fra interpretazione errata sulla base degli ordinari criteri ermeneutici e interpretazione da correggere attraverso il canone dell'interpretazione conforme è tuttavia in moltissimi casi non agevole, se non impossibile, poiché i due profili sono spesso contestualmente richiamati dalla Corte, a sostegno l'uno dell'altro, senza che sia possibile assegnare all'uno o all'altro la prevalenza nell'economia della motivazione (come nota ANZON, *Interpretazione «corretta» e interpretazione «conforme a Costituzione» nel regime delle rogatorie internazionali*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2427). Sulla distinzione e, più in generale, sulla classificazione delle sentenze interpretative di rigetto v. anche LAMARQUE, *Gli effetti della pronuncia interpretativa di rigetto della Corte costituzionale nel giudizio a quo. (Un'indagine sul «seguito» delle pronunce costituzionali)*, *ivi*, 2000, 688 e segg., e PALOMBI, *La Corte costituzionale fra interpretazione correttiva e interpretazione adeguatrice*, in *Interpretazione a fini applicativi e legittimità costituzionale*, a cura di Femia, Napoli, 2006, 73 e segg., e l'ampia dottrina *ivi* richiamata.

¹⁴ Cfr., ad esempio, fra le sentenze più recenti, [Corte cost., sent. 21 marzo 2012, n. 63](#), dove la questione concernente l'art. 67, comma 1 del nuovo Statuto molisano viene dichiarata non fondata poiché «le censure proposte muovono da un'interpretazione della disposizione impugnata che si rivela erronea già dall'esame della formulazione testuale della stessa» (§ 4.1).

¹⁵ Il canone dell'interpretazione conforme viene certamente richiamato, ancorché non in via esclusiva, nella recente [Corte cost., sent. 20 luglio 2012, n. 200](#), nel definire la questione concernente l'art. 3, comma 10, del decreto-legge n. 138/2011. Secondo il giudice costituzionale, infatti, la disposizione impugnata deve essere interpretata in modo tale da circoscrivere alle sole materie di competenza esclusiva statale la potestà regolamentare del Governo per eliminare restrizioni al libero esercizio delle attività economiche ulteriori rispetto a quelle stabilite dai commi precedenti della disposizione: «Questa lettura della disposizione censurata – prosegue la Corte – è l'unica compatibile sia con il testo costituzionale, che vieta l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo al di fuori delle competenze esclusive statali, sia con il contesto normativo in cui la disposizione in esame si colloca» (§ 9.2, corsivo aggiunto; nello stesso senso v. anche il § 10).

¹⁶ Cfr. DAL CANTO, ROSSI, *op. cit.*, 254. Per complicare ulteriormente il quadro v. [Corte cost., sent. 13 settembre 2012, n. 217](#), dove la formula «nei sensi di cui in motivazione» compare singolarmente nella motivazione (§ 6.8) ma non nel dispositivo (n. 8), con evidente contraddizione rispetto alla sua funzione di segnalare già nel dispositivo il carattere innovativo della pronuncia che non può cogliersi se non dalla lettura della motivazione.

disposizione, la Corte pronuncerà una sentenza di inammissibilità (o un'ordinanza di manifesta inammissibilità), poiché, come già segnalato, è giurisprudenza costante della Corte che, nel giudizio in via principale possano essere proposte questioni «in via cautelativa ed ipotetica sulla base di interpretazioni prospettate anche soltanto come possibili, purché, tuttavia, queste ultime non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose»¹⁷.

A fronte di questa chiara schematizzazione che si ricava dalla giurisprudenza della Corte, si riscontrano tuttavia, da una parte ipotesi in cui, senza particolari argomentazioni, la Corte costituzionale non segue le indicazioni che si ricavano dalla sua giurisprudenza; dall'altra, fattispecie in cui il piano dell'ammissibilità e quello della non fondatezza vengono inevitabilmente a confondersi.

Sotto il primo profilo si può ricordare il caso di una delle questioni definite dalla [sentenza 23 luglio 2009, n. 233](#). Nell'impugnare l'art. 77, comma 5 del cd. «Codice dell'ambiente» (decreto legislativo n. 152/2006) la Regione Toscana afferma che la disposizione è «ambigua» e si presta ad essere interpretata in un senso tale da menomare la competenza regionale in materia di «tutela del territorio», ancorché sia possibile, ed anzi preferibile secondo un'interpretazione sistematica, una diversa lettura della disposizione tale da escludere il vizio di costituzionalità. A fronte di una questione sollevata in questi termini, la Corte, stando ai propri precedenti, avrebbe dovuto scegliere fra una pronuncia di inammissibilità per implausibilità dell'opzione interpretativa prospettata dalla Regione, oppure una di rigetto perché, ancorché plausibile, l'interpretazione prospettata dalla Regione deve essere esclusa sulla base dei normali canoni interpretativi o del criterio dell'interpretazione conforme a Costituzione. Il ricorso, insieme a un altro di analogo tenore della Regione Marche, viene invece sbrigativamente liquidato dalla Corte, con la semplice affermazione

¹⁷ Cfr. [Corte cost., ord. 30 dicembre 2009, n. 342](#), dove viene dichiarata manifestamente inammissibile la questione sollevata dalla Regione, per «l'inidoneità dell'[...] interpretazione, prospettata dalla ricorrente come soltanto ipotetica (che l'ambito di applicazione della disposizione possa intendersi esteso anche agli enti pubblici regionali e locali) ad assumere carattere effettivamente e plausibilmente controverso». È da notare che, per affermare il carattere implausibile dell'interpretazione cautelativamente proposta dalla Regione, la Corte sottolinea la convergenza delle due parti in giudizio sulla diversa interpretazione, secondo cui la disposizione oggetto del giudizio si applica soltanto agli enti pubblici nazionali. Nel valorizzare il comportamento processuale delle parti e il sostanziale accordo fra Stato e Regione ricorrente sulla corretta interpretazione della disposizione, la Corte non manca tuttavia di evidenziare due *caveat*. In primo luogo ricorda che la convergenza fra Stato e Regione su una certa interpretazione della disposizione deve comunque svolgersi «nei limiti di ciò che possa essere considerato disponibile dalle parti», quasi a voler sottolineare la propria indisponibilità ad avallare anche soltanto in maniera implicita un accordo fra Stato e Regione su un'interpretazione contraria al dettato costituzionale (per la discussione di questa eventualità v. BENELLI, *Le sentenze interpretative*, cit., 1284). In secondo luogo, la Corte sottolinea che con il giudizio in via principale le Regioni e lo Stato si rivolgono ad un giudice per la salvaguardia del sistema costituzionale del riparto delle competenze e non ad un notaio per registrare il proprio accordo sull'interpretazione condivisa di una disposizione: «sulla base delle vicende processuali intercorse, la richiesta di una pronuncia caducatoria appare improponibilmente diretta a ottenere [...] una formale statuizione di inapplicabilità della disposizione impugnata alla sfera di competenza della ricorrente, quasi a ratifica dell'interpretazione risultata condivisa tra le parti».

secondo cui esso «è inammissibile, perché le Regioni hanno sollevato la questione in termini ipotetici» (§ 11), quasi a non voler prendere in considerazione la propria consolidata giurisprudenza sul punto¹⁸.

In altri casi, invece, è il confine stesso fra inammissibilità e infondatezza a non essere facile da tracciare e la Corte ha mostrato una certa oscillazione sul punto. Si tratta dei casi in cui l'interpretazione concerne non tanto il contenuto di una disposizione statale, quanto piuttosto il suo campo di applicazione. Così può succedere che una Regione a statuto speciale impugni una disposizione statale per la denegata ipotesi in cui questa venga interpretata nel senso della sua applicabilità anche alle Regioni speciali, ciò che, a detta della ricorrente, sarebbe contrario a Costituzione. Oppure una Regione può impugnare una disposizione statale per la denegata ipotesi in cui questa venga interpretata come applicabile anche agli enti pubblici regionali e non solo a quelli statali, ciò che lederebbe l'autonomia regionale. In questi casi, l'interpretazione corretta della disposizione è al tempo stesso in grado di escludere il vizio di costituzionalità, ciò che farebbe propendere per un dispositivo di infondatezza, ma ancor prima è in grado di escludere l'interesse a ricorrere della Regione, poiché la disciplina statale non la riguarda, e allora sembra più corretto scegliere un dispositivo di inammissibilità.

In questi casi la giurisprudenza della Corte costituzionale sembrava orientata principalmente nel senso della inammissibilità della questione, pur con alcune eccezioni¹⁹. Recentemente tuttavia, la Corte pare aver espressamente modificato il proprio orientamento, nella sua più recente giurisprudenza concernente l'applicabilità nelle Regioni speciali dei decreti legislativi attuativi della legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale.

Ancora nella [sentenza 10 giugno 2010, n. 201](#), la Corte costituzionale dichiara l'inammissibilità di diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Sicilia nei confronti della legge delega n. 42, poiché, per l'operare della «clausola di esclusione», «non sono applicabili alla Regione Siciliana gli indicati principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni censurate» (§ 2).

Successivamente però, quando la Regione Sicilia impugna alcune disposizioni del decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale, asserendone l'applicabilità nel proprio territorio e la

¹⁸ Rilevano la contraddizione di questa sentenza con la precedente consolidata giurisprudenza costituzionale PERTICI, ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di Romboli, Torino, 2011, 149, che parlano di «un cauto ripensamento della propria giurisprudenza» da parte della Corte su questo punto.

¹⁹ Nel senso dell'inammissibilità, v., ad esempio, [Corte cost., sent. 18 luglio 2008, n. 290](#) («Dalla rilevata inapplicabilità della norma denunciata al personale della Regione e dei Comuni della Valle d'Aosta deriva, dunque, l'inammissibilità delle sollevate questioni, per difetto di interesse a ricorrere», § 3) e [sent. 13 maggio 2010, n. 172](#). Diversamente, [sent. 15 dicembre 2005, n. 449](#), dichiara infondata la questione, perché la disposizione statale impugnata può e deve essere interpretata come riguardante la sola cooperazione internazionale dello Stato e non anche quella delle Regioni.

contrarietà allo Statuto speciale, la Corte non accoglie, nella [sentenza 21 marzo 2012, n. 64](#), l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale, secondo la quale la clausola di salvaguardia contenuta nella disposizione impugnata, ne escluderebbe la diretta applicabilità alle Regioni speciali. A detta della Corte: *“l'Avvocatura adduce un argomento di merito – quale è quello dell'inapplicabilità alla Regione ricorrente delle disposizioni impugnate – al fine di sostenere l'inammissibilità, in rito, delle questioni. Contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa dello Stato, infatti, la valutazione delle questioni in punto di ammissibilità attiene alla prospettazione della ricorrente e deve essere tenuta distinta da quella in punto di fondatezza. Nella specie, la ricorrente sostiene che le norme impugnate si applicano alla Regione siciliana e da tale applicazione deduce la violazione della propria autonomia finanziaria e di quella dei Comuni siciliani. Appare perciò evidente che l'eventuale inapplicabilità alla Regione delle norme denunciate comporterebbe l'infondatezza delle prospettate questioni e non la loro inammissibilità”* (§ 2).

A ben guardare, non è poi così «evidente» che l'inapplicabilità alla Regione speciale conduca alla dichiarazione di infondatezza e non a quella di inammissibilità, se si considera che, come si è segnalato, nella stessa giurisprudenza costituzionale si riscontrano orientamenti contrastanti. Fatto sta che, in questo caso, la Corte giunge alla dichiarazione di infondatezza, proprio perché ritiene inapplicabili alla Regione speciale le disposizioni impugnate, per l'operare della clausola di salvaguardia che, come argomentato dalla difesa erariale, esclude l'applicabilità nelle Regioni speciali di norme «irrispettose» degli Statuti.

Successivamente, l'orientamento che dall'inapplicabilità di una disposizione alla Regione fa discendere la dichiarazione di infondatezza della questione, anziché di inammissibilità, trova conferma in altre pronunce, sia in casi simili²⁰, sia in altri casi concernenti le Regioni ordinarie²¹.

In ogni caso, al di là delle ricordate incertezze nella scelta del dispositivo, quando la Corte si pronuncia nel senso dell'inammissibilità, vuoi perché l'interpretazione indicata dalla Regione è implausibile e scollegata dal dato testuale della disposizione, vuoi perché la disposizione, correttamente interpretata, non si applica alla ricorrente che non ha dunque interesse a ricorrere, la pronuncia di inammissibilità contiene comunque un chiarimento interpretativo della disposizione,

²⁰ Cfr. [Corte cost., sent. 19 luglio 2012, n. 193](#), dove, con riferimento ad alcune disposizioni del decreto-legge n. 98/2011 impugnate da alcune Regioni speciali, si afferma che «le censure di legittimità costituzionale riguardanti le disposizioni sopra citate devono essere dichiarate non fondate, in quanto le norme in esse contenute non sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano» (§ 2.3.2; v. anche il § 3.2).

²¹ Cfr. [Corte cost., sent. 6 giugno 2012, n. 144](#), con cui si dichiara infondata la questione di legittimità proposta dalla Regione Liguria nei confronti dell'art. 2 del decreto-legge n. 98/2011, relativo alle cd. «auto blu», poiché le Regioni e gli enti locali sono esclusi dall'ambito applicativo dello stesso. La Regione aveva sollevato la questione sulla base dell'incertezza circa l'esatta interpretazione della disposizione, per la sola ipotesi in cui essa dovesse ritenersi riferita anche alle Regioni e agli enti locali.

non meno utile per le Regioni di una sentenza interpretativa di rigetto, per cui non sembra inesatto parlare di «sentenze interpretative di inammissibilità»²².

3. La contraddittoria [sentenza 16 luglio 2012, n. 188](#)

Rispetto al quadro appena delineato, la sentenza in esame rappresenta un *unicum*, caratterizzato dalla compresenza di due affermazioni inconciliabili, vale a dire il carattere non implausibile dell'interpretazione cautelativamente sottoposta dalla Regione al giudizio della Corte e la dichiarazione di inammissibilità della questione perché l'interpretazione indicata dalla ricorrente è erronea.

I termini della questione possono essere brevemente riassunti come segue.

In materia edilizia, la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) consente al privato di presentare alla p.a. la documentazione comprovante la sussistenza dei requisiti e presupposti richiesti per l'esecuzione dell'intervento e di iniziare immediatamente, il giorno stesso della presentazione della SCIA, l'attività edilizia segnalata. In caso di accertata carenza dei requisiti e presupposti, la p.a., dal giorno della presentazione della SCIA, ha 30 giorni di tempo per adottare «motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione». La disciplina è dettata dall'art. 19 della legge sul procedimento amministrativo, modificato dapprima dal decreto-legge n.78/2010, che ha introdotto in via generale l'istituto della SCIA, in sostituzione della precedente dichiarazione di inizio attività (DIA), e successivamente dal decreto-legge n. 70/2011, che ne ha chiarito espressamente l'applicabilità anche agli interventi edilizi²³.

La questione di legittimità costituzionale definita dalla sentenza in commento concerne i poteri della pubblica amministrazione una volta decorso senza esito il termine di 30 giorni per l'esercizio del potere inibitorio. Prima dell'entrata in vigore della modifica sottoposta al giudizio della Corte, l'art. 19 della legge sul procedimento era chiaro nell'individuare due possibili interventi da parte della pubblica amministrazione:

- il potere, espressamente fatto salvo al comma 3, di agire in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* (revoca del provvedimento) e 21-*nonies* (annullamento d'ufficio);
- la possibilità, prevista al comma 4, di intervenire «solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la

²² Così BIN, *L'importanza*, cit., 1015, pur riferendosi soprattutto a casi diversi da quelli qui in esame.

²³ Sul punto v. [Corte cost., sent. 27 giugno 2012, n. 164](#), che dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale promosse da diverse Regioni nei confronti delle disposizioni in materia di SCIA contenute nei decreti legge nn. 78/2010 e 70/2011.

difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente».

La disposizione impugnata (art. 6, comma 1, lett. b), D.L. 13 agosto 2011, n. 38, convertito dalla L. 14 settembre 2011, n. 148), interviene a modificare il comma 6-*bis* dell'art. 19, specificamente dedicato alla SCIA in materia edilizia, inserendo in una clausola di salvaguardia delle attribuzione della p.a. un riferimento al solo comma 4 e non anche al comma 3. Da qui il dubbio interpretativo alla base del ricorso della Regione Emilia Romagna: il riferimento al solo comma 4 ha il significato di escludere il potere delle amministrazioni locali preposte al governo del territorio di agire in autotutela e, conseguentemente, qualora non sia tempestivamente intervenuta nel termine di 30 giorni dal ricevimento della SCIA, l'amministrazione non potrebbe intervenire successivamente se non nei casi tassativamente previsti dal comma 4?

Nel dubbio la Regione impugna la disposizione che, così interpretata, lederebbe «gli artt. 114, 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto disposizioni dettagliate di governo del territorio capaci di vanificare l'allocatione delle funzioni amministrative proprie di tale materia, ed inoltre gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto introdurrebbero, in danno delle competenze locali, restrizioni irragionevoli e contrarie al principio di buon andamento della pubblica amministrazione» (§ 1). La ricorrente, tuttavia, non manca di segnalare che l'interpretazione sottoposta al vaglio della Corte, non solo non è l'unica possibile, ma andrebbe inoltre esclusa «alla luce del canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata»: «In particolare, – afferma la Regione – sarebbe doveroso ritenere che il potere di agire in autotutela, previsto dal comma 3 dell'art. 19 non sia limitato per effetto della norma impugnata, potendo venire esercitato ogni volta che ne ricorrano i presupposti, e comunque al di fuori dei casi selezionati dal successivo comma 4. In altri termini, ove quest'ultimo avesse per oggetto un potere inibitorio altro e ulteriore rispetto all'autotutela, la disposizione censurata si sottrarrebbe ad ogni profilo di doglianza» (§ 1 del *Ritenuto*). Di più: anche la difesa erariale afferma di condividere l'interpretazione conforme a Costituzione proposta dalla Regione, tanto che quest'ultima, in una successiva memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, «si dichiara soddisfatta dall'interpretazione della norma impugnata operata dall'Avvocatura generale dello Stato e insiste per l'accoglimento del ricorso nel caso in cui la Corte invece non la condividesse» (§ 3 del *Ritenuto*)²⁴.

Così formulata la questione di legittimità costituzionale, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte, la pronuncia avrebbe dovuto articolarsi su due passaggi fondamentali. In primo luogo la Corte doveva verificare la plausibilità dell'interpretazione prospettata dalla Regione

²⁴ Con riferimento a questi casi si è parlato di decisioni di rigetto «a bassa litigiosità», caratterizzate dalla «convergenza delle parti sulla norma costituzionalmente compatibile che deve essere ricavata dalla disposizione impugnata» (cfr. BENELLI, *Le sentenze interpretative*, cit., 1283).

ed eventualmente, se del tutto scollegata dal dato testuale della disposizione, dichiarare l'inammissibilità della questione²⁵. In secondo luogo, solo una volta affermata la non implausibilità dell'interpretazione alla base del ricorso, occorre valutare se tale interpretazione poteva essere esclusa attraverso i normali criteri ermeneutici per erroneità del presupposto interpretativo oppure attraverso il canone dell'interpretazione conforme, e, in caso affermativo, dichiarare l'infondatezza della questione.

È in questi passaggi che si rileva la contraddizione logica prima segnalata.

Il giudice delle leggi, infatti, richiama dapprima la propria giurisprudenza in materia di «questioni prospettate con finalità interpretative» nel giudizio in via principale e, applicandola al caso concreto, afferma che «non è priva di plausibilità l'interpretazione che collega all'art. 6, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 138 del 2011 l'esclusione del potere di autotutela di cui al comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, a vantaggio dei soli interventi repressivi indicati dal comma 4». Una simile interpretazione – prosegue la Corte –, già era possibile sulla base del testo previgente all'entrata in vigore della disposizione impugnata, «ma non si può negare che ad essa possa, in linea astratta, conferire nuovo impulso il sopraggiunto dato normativo oggetto del ricorso». In conclusione, la disposizione impugnata «ben può essere sottopost[a] al vaglio di questa Corte con riferimento alla lesione costituzionale che potrebbe derivare dalla sua interpretazione».

A questo punto sarebbe stato lecito aspettarsi una sentenza interpretativa di rigetto, con cui la Corte dichiarasse non fondata la questione, poiché della disposizione è possibile dare un'interpretazione conforme a Costituzione, interpretazione sulla quale, del resto, si riscontra il consenso anche della parte resistente espresso dalla difesa erariale.

In maniera difficilmente comprensibile, invece, la Corte afferma che la questione è comunque inammissibile, «giacché l'interpretazione da cui deriverebbe il *vulnus* costituzionale, temuto dalla ricorrente, è erronea» e procede a elencare una serie di argomenti che giustificano l'affermazione secondo cui «la disposizione impugnata (...) può e deve essere letta nel senso che essa non esclude il ricorso, da parte dell'amministrazione, al potere di autotutela previsto dal comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, in aggiunta alla ulteriore potestà di intervento configurata dal comma 4».

A sostegno dell'interpretazione indicata, la Corte sottolinea:

a) l'esigenza di leggere la disposizione in esame «nel più ampio contesto della configurazione normativa dei poteri amministrativi di repressione dell'abuso edilizio», dal quale emerge che «il rilevante interesse costituzionale (...) al controllo pubblico, a garanzia di un armonico sviluppo del

²⁵ Similmente a quanto avvenuto nell'[ordinanza 30 dicembre 2009, n. 342](#), cit., dove, ugualmente, le parti si erano trovate in sostanziale accordo sulla corretta interpretazione della disposizione (cfr. *supra*, nota 17).

territorio che ne preservi l'integrità, non potrebbe (...) essere completamente posposto alle pur rilevanti finalità di semplificazione e accelerazione valorizzate mediante la SCIA (...) se il legislatore non si fosse nel contempo premunito di assicurare un rimedio che, per i casi di più grave sacrificio del bene pubblico, possa consentire di superare l'affidamento ingenerato dalla SCIA stessa». La possibilità per la p.a. di agire in via di autotutela, pertanto, «opera quale corollario della linea di tendenza alla semplificazione normativa e allo snellimento delle procedure amministrative», anche considerando, alla luce del principio del buon andamento, che, «per quanto efficacemente organizzata, non sempre la pubblica amministrazione può disporre di mezzi tali da consentirle di controllare tempestivamente l'intreccio delle numerose e varie iniziative private soggette a controllo»;

b) l'orientamento della giurisprudenza comune che, già nel vigore della normativa sulla DIA, aveva affermato l'applicabilità del generale potere di autotutela, ancora prima che il legislatore, con il decreto-legge n. 35/2005, la confermasse espressamente;

c) la perfetta adattabilità del potere di autotutela alla materia edilizia, e alla SCIA in particolare, come riconosciuto dallo stesso legislatore;

d) l'irragionevolezza di una diversa interpretazione, che verrebbe a tutelare l'affidamento ingenerato dalla SCIA più di quanto non lo sia quello ingenerato da un provvedimento amministrativo, che è sempre potenzialmente cedevole, qualora sussistano i presupposti di cui alla legge sul procedimento;

e) «la volontà del legislatore» – quale emerge dai lavori preparatori riportati dalla Corte – «di mantenere in vita, senza eccezioni, la potestà in questione, affiancandovi quella ulteriore prevista dal comma 4».

In conclusione, dalla lettura della motivazione emerge la sostanza di una classica sentenza interpretativa di rigetto, cioè l'esclusione di un determinato significato normativo della disposizione – «si esporrebbe a censura di manifesta irragionevolezza una interpretazione contraria», dice la Corte –, espresso nelle forme di un'inusuale sentenza di inammissibilità.

4. Considerazioni conclusive: le incertezze nella scelta del dispositivo nel giudizio in via incidentale e in quello in via principale.

Nel giudizio in via incidentale, le incertezze della Corte nella formulazione del dispositivo delle sentenze interpretative di rigetto sono state sottoposte a una critica, tanto autorevole quanto serrata, che non ha mancato di sottolineare come la disarmonia frequentemente rilevata tra motivazione e dispositivo ostacoli notevolmente la comunicazione fra Corte costituzionale e giudici comuni e

renda più difficile per questi ultimi il compito di cogliere i contenuti innovativi della pronuncia ricavabili dalla motivazione²⁶.

Non è agevole dire se le medesime esigenze di «segnalatica giurisprudenziale» si presentino nel giudizio in via principale in maniera più o meno accentuata rispetto al giudizio in via incidentale, tenendo presente che, da questo punto di vista, la differenza più evidente fra le due tipologie di giudizio consiste nel fatto che, mentre le pronunce rese nel giudizio in via incidentale hanno come principali destinatari i giudici, quelle rese nel giudizio in via principale si rivolgono prevalentemente alle amministrazioni, statali e regionali²⁷.

Alla luce di quest'ultima considerazione si potrebbe anche ritenere tutto sommato secondaria la scelta del dispositivo²⁸, poiché il numero dei soggetti istituzionali chiamati a fare applicazione della sentenza della Corte costituzionale è certamente più contenuto e sia lo Stato che le Regioni dispongono oggi degli strumenti per un adeguato e non superficiale monitoraggio della giurisprudenza costituzionale di loro interesse.

In dottrina, tuttavia, non si è mancato di sottolineare l'importanza di sperimentare tecniche decisorie originali anche nel giudizio in via principale, «non soltanto per assicurare il rispetto delle norme costituzionali di competenza, ma anche e soprattutto per offrire un'efficace garanzia alle libertà dei cittadini», prendendo atto che, anche per quanto riguarda la tutela dei diritti, il giudizio in via principale non può più essere considerato un giudizio minore rispetto a quello in via incidentale²⁹. Questa esigenza trova conferma nella sentenza in esame, se solo si considera che i suoi destinatari naturali sono da individuare non già nelle amministrazioni dello Stato o delle Regioni, bensì nelle amministrazioni comunali, chiamate a esercitare il potere di autotutela riconosciuto dalla Corte, e nei cittadini stessi, che vedono delimitati da questa pronuncia i confini del loro *ius aedificandi*³⁰.

In conclusione, può affermarsi che il crescente «peso» del giudizio in via principale, anche con riferimento alla tutela dei diritti, e il ricorso sempre più frequente da parte della Corte costituzionale a decisioni nella sostanza interpretative in questo tipo di giudizio, rendono assai auspicabile una razionalizzazione delle tecniche decisorie (anche) nei giudizi in via di azione, con particolare

²⁶ Il riferimento è a ELIA, *Modeste proposte di segnalatica giurisprudenziale*, in *Giur. Cost.*, 2002, 3688 e segg.

²⁷ Cfr. ONIDA, *op. cit.*, 1003.

²⁸ Così BIN, *L'importanza*, cit., 1013.

²⁹ CELOTTO, D'ALESSANDRO, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giur. Cost.*, 2004, 236.

³⁰ Al riguardo è da sottolineare che, nella [sentenza 27 giugno 2012, n. 164](#), cit., la Corte costituzionale ha ricondotto l'istituto della SCIA, in via generale ma anche con specifico riferimento all'attività edilizia, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m) Cost.), affermando che essa «ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini» ed è una «prestazione (...) finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima» (§ 8).

riferimento alle sentenze interpretative di rigetto. Certamente esistono nel giudizio in via principale, come sopra segnalato, casi in cui il profilo dell'ammissibilità e quello del merito risultano difficilmente distinguibili, ciò che rende comprensibile una certa oscillazione nella scelta del dispositivo. Ciò che invece è meno comprensibile è che una motivazione in cui si legge che la disposizione «ben può essere sottopost[a] al vaglio di questa Corte» sia seguita da un dispositivo di inammissibilità; non rimane che augurarsi che la pronuncia in esame rimanga un caso isolato.