

**Ambiguità semantica e distonia interpretativa  
quali conseguenze dei modi di formulazione di una disposizione:  
una nuova ammonizione per la regione Campania.  
(Alcune considerazioni sulla sent. n. 107 del 2017 della Corte costituzionale)\***

di Marta Picchi \*\*  
(9 settembre 2017)

1. La Corte è stata chiamata a verificare, fra le altre questioni, la legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lett. l), della l.r. Campania n. 6/2016 (*Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016*)<sup>1</sup> nella parte in cui ha modificato la l. r. n. 19/2009 (*Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa*) attuativa del programma nazionale noto come «Piano Casa», oggetto dell'Intesa raggiunta dalla Conferenza unificata del 31 marzo 2009. La materia è stata sottoposta a plurime modifiche nel corso del tempo e la disposizione impugnata ha stabilito che le previsioni contenute nell'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*) si applicano anche agli interventi contemplati dalla nuova legge regionale, realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, «ma che risultano conformi alla stessa legge sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda».

Il Governo ha impugnato la disposizione denunciando, anzitutto, la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., visto l'evidente conflitto con l'art. 36 del TUE, riconosciuto dalla Corte come principio fondamentale della materia “governo del territorio”<sup>2</sup>: quest'ultima disposizione subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria alla riscontrata presenza del requisito della c.d. «doppia conformità», nel senso che l'intervento deve essere conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al tempo della sua realizzazione

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Questa legge regionale è stata approvata in un clima non del tutto sereno. Il disegno di legge originario constava soltanto di sette articoli e, fra l'altro, era corredato dalla scheda di analisi tecnica normativa (ATN). In seguito ad un maxiemendamento proposto dalla Giunta, il testo è stato ampliato (con l'aggiunta anche della disposizione impugnata) raggiungendo i 28 articoli, dopodiché il contingentamento dei tempi ha portato a comprimere la discussione in Assemblea destando non poche critiche da parte delle opposizioni.

2 Il riferimento del Governo è alla sent. n. 101/2013, nella quale la Corte ha sottolineato (cons. dir. p.to 3) che la lettera dell'art. 36 TUE è molto chiara nel richiedere l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità. La rigorosità del principio è confermato dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione IV, 21 dicembre 2012, n. 6657; sezione IV, 2 novembre 2009, n. 6784; sezione V, 29 maggio 2006, n. 3267; sezione IV, 26 aprile 2006, n. 2306), che ha precisato come la sanatoria in questione debba essere tenuta distinta da un vero e proprio condono: il legislatore l'ha deliberatamente circoscritta ai soli abusi formali, dovuti alla carenza del titolo abilitativo, rendendo così palese la *ratio* ispiratrice della previsione della sanatoria in esame, ossia la natura preventiva e deterrente, finalizzata a frenare l'abusivismo edilizio, in modo da escludere letture sostanzialiste della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione e con essa consonanti solo al momento della presentazione dell'istanza per l'accertamento di conformità (Consiglio di Stato, sezione IV, 21 dicembre 2012, n. 6657).

sia al momento della presentazione della domanda in sanatoria. Il contrasto nascerebbe dal fatto che la disposizione impugnata avrebbe richiesto, invece, la conformità alla «*stessa legge*» (l.r. n. 19/2009 come modificata) consentendo perciò la sanatoria di opere conformi alla disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, ma non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione.

Inoltre, il Governo ha sostenuto che, viste le molteplici modifiche alla l.r. n. 19/2009, le amministrazioni comunali avrebbero incontrato, comunque, difficoltà nell'individuare la data di esecuzione degli interventi oggetto di verifica di conformità alla disciplina urbanistico-edilizia in vigore al momento della realizzazione dell'opera, determinando ancora una volta l'inapplicabilità del principio fondamentale della doppia conformità e il conseguente contrasto della disciplina regionale con i principi costituzionali di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa, ex art. 3 e 97 della Costituzione.

2. La Corte avrebbe potuto rilevare la violazione del principio fondamentale espresso dalla disposizione statale e la conseguente violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione<sup>3</sup>, tuttavia ha preferito seguire un percorso diverso e più articolato.

Difatti, la Corte costituzionale osserva che, sebbene il legislatore regionale abbia fatto espresso riferimento all'art. 36 del TUE, tuttavia la disposizione impugnata presenta delle differenze evidenti rispetto al tenore letterale della disposizione statale, «tali da favorirne possibili letture alternative non necessariamente in linea con il concetto della “doppia conformità”, così come cristallizzato da questa Corte con il precedente già citato»<sup>4</sup>: in particolare, i dubbi interpretativi in ordine al rispetto della disciplina statale possono «determinare potenziali incertezze nell'azione amministrativa diretta alla verifica della legittimità degli interventi edilizi ricompresi nell'ambito della normativa dal “Piano Casa” della Regione convenuta»<sup>5</sup>.

Infatti, la Corte sottolinea come la modifica del tenore letterale dell'art. 36 del TUE è stata effettuata dal legislatore regionale «senza ragionevoli giustificazioni»<sup>6</sup> e, in ogni caso, il mancato richiamo alla disciplina vigente alla data di realizzazione dell'intervento, rappresenta un elemento testuale di differenziazione che può indurre l'interprete a ritenere che siano sanabili opere conformi alla disciplina regionale nella sua attuale formulazione e non anche a quella vigente all'epoca della loro esecuzione.

Sebbene non tutte le incoerenze o imprecisioni delle norme rilevino ai fini dello scrutinio di costituzionalità, come è stato chiarito in passate occasioni (sentenze nn. 86/2017 e 434/2002), tuttavia la Corte ritiene che la disposizione impugnata contrasti con il principio di razionalità normativa poiché la sua formulazione può dare luogo ad applicazioni distorte o ambigue, vista la pluralità di interpretazioni possibili, determinando un contrasto con «il

---

3 Fra l'altro, il contrasto più evidente della disposizione regionale impugnata rispetto all'art. 36 TUE – seppur non rilevato dall'Avvocatura dello Stato né dal Giudice costituzionale – sta nel fatto che detto articolo chiede la doppia conformità all'intera disciplina urbanistica ed edilizia, mentre l'art. 8, comma 1, lett. *l*), della l.r. n. 6/2016 riferisce la conformità alla sola legge regionale.

4 Cfr. cons. dir. p.to 7.2.1.

5 Cfr. cons. dir. p.to 7.2.

6 Questa considerazione della Corte costituzionale suscita qualche perplessità perché, vista la valenza di principio fondamentale della previsione contenuta nell'art. 36 TUE e soprattutto il carattere assoluto a esso riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, appare difficile concepire motivazioni che possano giustificare una deroga o, addirittura, un'attuazione del tutto contraria.

buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione»<sup>7</sup>.

La Corte costituzionale in qualche maniera fa capire perché ha inteso seguire questo percorso: è come se il Giudice delle leggi avesse colto l'occasione per lanciare un messaggio al legislatore regionale – di utilità, però, anche per quello statale – posto che ambiguità, incoerenza e opacità possono ingenerare grave incertezza e determinare un cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione.

In particolare, la Corte procede da alcune premesse oramai pacifiche nella sua giurisprudenza: il giudizio in via principale – a differenza di quello in via incidentale, concreto e senza parti necessarie – può avere ad oggetto questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili o in termini dubitativi o alternativi. Questi orientamenti, seppur rilevanti in riferimento ai requisiti di ammissibilità, vengono utilizzati nel giudizio in via d'azione per ovviare a possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative, anche in ragione del fatto che, in questi giudizi, si è in presenza di una legge sulla quale ancora non si sono «formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative»<sup>8</sup>.

Nel passaggio argomentativo successivo, la Corte costituzionale fa riferimento ad una sua recente pronuncia – originata da un ricorso regionale avverso una disciplina statale – con la quale ha affermato che possono risultare costituzionalmente illegittime per irragionevolezza le «norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia»<sup>9</sup>.

Secondo la Corte costituzionale, questa considerazione vale, a maggior ragione, nel caso in cui l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale «foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale» perché in questo caso l'esigenza unitaria sottesa al principio fondamentale è pregiudicata dal significato precettivo non irragionevolmente desumibile dalla disposizione regionale. La Corte ritiene che non si tratti di un mero inconveniente di fatto perché «l'eventuale distonia interpretativa, contraddittoria rispetto alla norma statale, costituisce conseguenza diretta della modalità di formulazione della disposizione»<sup>10</sup>. L'inevitabile conseguenza è l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata rispetto agli artt. 3 e 97 Cost., che la Corte opportunamente tempera attraverso una pronuncia manipolativa di tipo sostitutivo che va ad incidere «sulla disposizione scrutinata, nella parte in cui fa riferimento “alla stessa legge” [...] quale parametro per i permessi in sanatoria da assentire ex art. 36 TUE, anziché al disposto di quest'ultima norma laddove si richiama “alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente”»<sup>11</sup>.

**3.** La ricostruzione compiuta dalla Corte costituzionale è concentrata sulla possibile determinazione d'incertezze nell'azione amministrativa e sul conseguente pregiudizio del

---

7 Cfr. cons. dir. p.to 7.2.2.

8 Cfr. cons. dir. p.to 7.2.3., nel quale vengono richiamate le sentenze nn. 449/2005, 412/2004 e 228/2003.

9 Cfr. Corte cost., sent. n. 160/2016, cons. dir. p.to 6.

10 Cfr. cons. dir. p.to 7.2.3.

11 Cfr. cons. dir. p.to 7.2.4.

principio di buon andamento della pubblica amministrazione. La Corte, nello spiegare le ragioni della pronuncia, richiama sì anche il pregiudizio all'esigenza unitaria manifestata dal principio fondamentale, tuttavia lo fa guardando pur sempre alla scarsa chiarezza della disciplina regionale, ossia alla sua mancanza di razionalità, tale da poter determinare differenti interpretazioni e applicazioni, compromettendo così lo svolgimento dell'azione amministrativa in maniera ordinata, uniforme e nel rispetto dei principi di legalità e buona amministrazione. Il Giudice costituzionale intende cioè preservare la concreta attuazione della normativa in base ai canoni che contraddistinguono il buon andamento e che una disciplina foriera di dubbi interpretativi potrebbe compromettere. A queste ragioni si può aggiungere la volontà, per un verso, di impedire l'incremento del contenzioso giudiziario cui inevitabilmente porta una disciplina opaca e incerta e, per un altro verso, di richiamare, in maniera decisa, il legislatore per aver creato una disciplina caratterizzata da "un'ambiguità cercata", privando la regola dell'attitudine a conseguire gli obiettivi prefissati e lasciando, invece, spazio a possibili favoritismi, irregolarità e soluzioni arbitrarie.

La buona amministrazione, perché sia tale, ha bisogno di discipline che regolino procedimenti semplici e chiari affinché gli operatori del diritto e i destinatari dell'azione amministrativa possano agevolmente ricostruire il significato normativo attraverso un'agevole attività interpretativa.

La Corte costituzionale, ancora una volta, manifesta la propria sensibilità per questi temi valorizzando il significato funzionale del principio di buon andamento utilizzato come parametro costituzionale unitamente al principio di ragionevolezza. In poche occasioni la Corte costituzionale ha adoperato il solo principio di buon andamento nel sindacare la formulazione delle disposizioni o, più in generale, la tecnica normativa utilizzata dal legislatore: ciò è avvenuto quando l'incoerenza della disciplina è stata ritenuta del tutto palese<sup>12</sup> mentre, nel caso di specie, non era così manifesta poiché sussisteva solamente un rischio di possibili interpretazioni difformi rispetto al principio fondamentale.

La Corte avrebbe potuto utilizzare anche una sentenza interpretativa, tuttavia ha preferito optare per una sentenza manipolativa in maniera da evitare lo scarso seguito che la prima tipologia di pronunce spesso ha.

4. La sentenza in commento, oltre che per i motivi illustrati, suscita interesse per ulteriori riflessioni che possono essere espresse alla luce dell'esperienza della regione Campania.

La l.r. Campania n. 11 del 2015 (*Legge di semplificazione 2015*) ha introdotto nuove misure per cercare di migliorare la qualità della regolamentazione prevedendo, in particolare, che tutti i disegni di legge di iniziativa della Giunta debbano essere corredati dall'ATN e dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR): in particolare, l'art. 4, comma 2, precisa che la mancata presentazione delle due relazioni rende improcedibile l'istruttoria e l'esame dei provvedimenti secondo quanto contemplato dal Regolamento interno del Consiglio regionale.

L'importanza di questa legge è innegabile<sup>13</sup> perché si propone di dare effettività ad alcuni strumenti che sono in grado di migliorare la qualità della normazione, tuttavia bisogna tener conto anche di altri dati concreti. Anzitutto, per quanto riguarda la richiamata

---

12 V. Corte cost., sent. n. 70/2013, che si è occupata sempre di una legge della regione Campania.

13 I buoni risultati della prima applicazione di questa nuova disciplina sono illustrati nella relazione del 2016 del Nucleo per il supporto e l'analisi della regolamentazione, organo anch'esso istituito dalla l.r. n. 11/2015, presso la Giunta regionale, per garantire la corretta attuazione di tale legge.



improcedibilità, occorre osservare come nel Regolamento interno del Consiglio regionale non siano rinvenibili (almeno per il momento) casi di improcedibilità dell'istruttoria: fra le attribuzioni del Presidente del Consiglio regionale è contemplato soltanto il potere decisionale sulla ricevibilità e ammissibilità dei progetti legge. In via interpretativa si potrebbe ricondurre l'improcedibilità fra questi casi, ma è pur sempre necessaria un'interpretazione adeguatrice: considerato che la l.r. n. 11/2015 si propone di introdurre una disciplina organica finalizzata al miglioramento della qualità della regolamentazione, forse sarebbe stato opportuno prestare una maggiore attenzione alle espressioni utilizzate.

In secondo luogo, il dPGR n. 137/2016, nel dare attuazione alla l.r. n. 11/2015, ha individuato i casi in cui l'ATN e l'AIR sono esclusi: fra le diverse ipotesi, questa documentazione non è prevista per i disegni di legge collegati al bilancio di previsione annuale e al bilancio pluriennale. La conseguenza è che, mentre il collegato alla legge di stabilità 2016 era accompagnato dall'ATN, dopo l'entrata a regime della nuova disciplina, l'ATN non è più ritenuta necessaria neppure per i collegati alla legge di stabilità<sup>14</sup>. Sebbene l'ATN non abbia impedito l'introduzione della disposizione oggetto di censura nella pronuncia in commento, tuttavia la nuova disciplina agevola l'utilizzo dei disegni collegati alla legge di stabilità (o più in generale alla legge di bilancio) per compiere interventi normativi evitando l'ATN e l'AIR. L'altro strumento che consente alla Giunta di superare le previsioni a garanzia della qualità normativa è la presentazione di maxiemendamenti, come è accaduto con la stessa l.r. Campania n. 6/2016<sup>15</sup>.

A questo proposito, la l.r. n. 10/2017 (*Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017*) ha origine da un disegno di legge di 13 articoli, privo dell'ATN e dell'AIR, secondo quanto appena detto: il testo definitivo, in seguito alla presentazione di un maxiemendamento sul quale è stata posta la questione di fiducia da parte del Presidente della Giunta regionale, è costituito da un unico articolo comprensivo di 84 commi, dai molteplici contenuti, talvolta diretti a compiere anche interventi di mera manutenzione legislativa o che non hanno niente a che vedere col rendere più efficiente l'azione amministrativa o con l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR.

Gli impegni contenuti nella l.r. n. 11/2015 sono ambiziosi e da apprezzare tuttavia, per evitare che la qualità della normazione venga utilizzata come mezzo di propaganda, occorre che il valore degli strumenti che garantiscono la qualità della normazione e l'importanza di questa vengano recepiti dalla politica, altrimenti tutti i possibili interventi per garantire una buona tecnica legislativa non possono niente contro l'opacità delle previsioni volute e perseguita dal legislatore: l'unico rimedio rimane l'intervento della Corte costituzionale (quando ve ne siano i presupposti).

\*\* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Firenze – [marta.picchi@unifi.it](mailto:marta.picchi@unifi.it).

---

14 Questo è quanto si ricava dalla documentazione resa disponibile nel sito ufficiale della regione Campania.

15 V. nota n. 1.