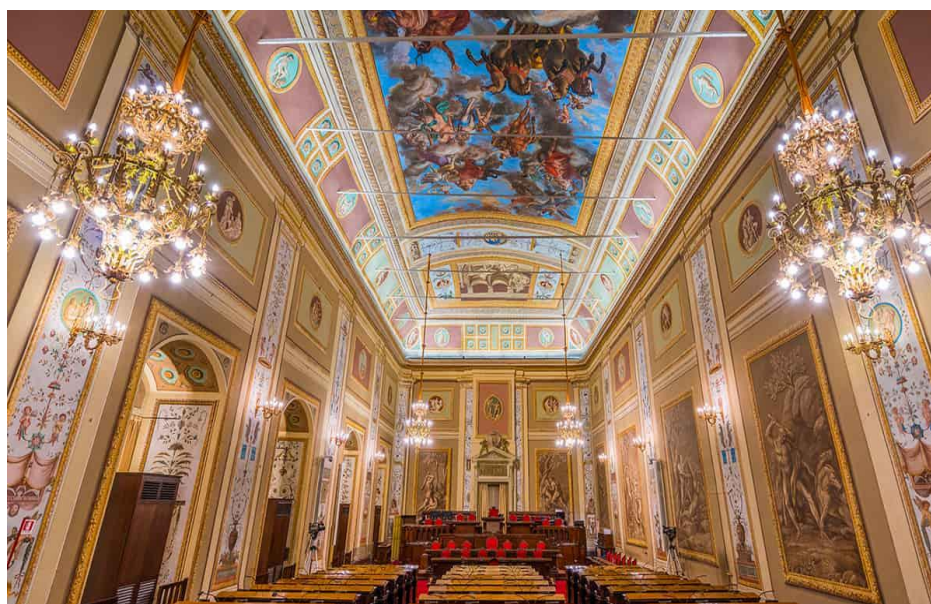




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Area legislativa



Dossier sull'articolo 5 dell'emendamento GOV.1

“Interpretazione autentica”

presentato al disegno di legge n. 21/A Stralcio III/A

Documento n. 1 - 2023

XVIII Legislatura
Novembre 2023



Area legislativa

Copia per uso interno

I documenti possono essere richiesti alla segreteria dell'Ufficio:
tel.: 091 705-4752 - fax 091 705-4333
E-mail: serviziostudilegislativi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea Regionale Siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea Regionale Siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

1. Presupposti e limiti del ricorso all'interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di soffermarsi più volte sui presupposti che consentono al legislatore, statale o regionale, di fare ricorso a norme di interpretazione autentica. Secondo la Consulta, affinché una norma di interpretazione autentica possa essere considerata legittima:

- a) deve esprimere un **“significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge”** (Corte cost., sentenza n. 133 del 2020);
- b) non deve quindi indicare un significato **“estraneo alle variabili di senso riconducibili al testo”** (Corte cost., sentenze nn. 70 del 2020, 108 del 2019 e 73 del 2017);
- c) L'efficacia retroattiva della legge di interpretazione autentica è soggetta inoltre al **limite del rispetto del principio dell'affidamento dei consociati** nella certezza dell'ordinamento giuridico, poiché **“l'ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alterano rapporti pregressi (...) rende inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive”** (Corte Cost. sent. n. 209 del 2010)

Con specifico riferimento alla materia elettorale, da ultimo, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge regionale siciliana 3 marzo 2020, n. 6, in materia di elezioni comunali, rubricato **“Interpretazione autentica del comma 6 dell'articolo 4 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35”** che La Corte costituzionale ha ritenuto innovativo nonostante l'autoqualificazione della norma medesima come disposizione di interpretazione autentica. La Corte ha sottolineato il contenuto e la natura di disciplina **“innovativa con effetti retroattivi”** della disposizione. **Il giudizio della Corte è stato più severo poiché si realizzava un mutamento di regola su un aspetto “decisivo della legislazione elettorale locale”** (cioè la consistenza del premio di maggioranza che veniva ridotto al di sotto della soglia del 60 per cento) che, dispiegando effetti retroattivi, era **“destinato ad incidere sui giudizi pendenti in ambito elettorale”**. Il giudice delle leggi ha evidenziato che **“il ricorso fittizio all'interpretazione autentica si rivela sintomatico di un «uso improprio della funzione legislativa», e, pertanto, orienta verso un sindacato rigoroso sulla norma, in ragione della sua retroattività”** (sentenza n. 133 del 2020).

Continua la Corte affermando che **“Nella prospettiva di uno stretto scrutinio di ragionevolezza, si tratta, dunque, di riscontrare non «la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento**

legislativo (sentenza n. 432 del 1997)» (sentenza n. 108 del 2019), e di valutare, altresì, se le motivazioni alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo siano di tale rilievo da prevalere rispetto alle esigenze legate alla tutela del legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria e al principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici» Aggiunge poi la Corte che **“siffatta esigenza si presenta, con particolare evidenza, in relazione ad interventi retroattivi nella materia elettorale, in cui affidamento e stabilità dei rapporti giuridici sono posti a tutela di diritti e beni di peculiare rilievo costituzionale, come il diritto inviolabile di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost., «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica»** (sentenze n. 48 del 2021 e n. 141 del 1996), e lo stesso diritto di voto esercitato ai sensi dell'art. 48 Cost., diritto che «svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 35 del 2017), in quanto ha «come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme» (sentenze n. 240 del 2021 e n. 1 del 2014)”. (sentenza n. 61 del 2022).

In un giudizio risalente, la Corte Costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità su una norma di interpretazione autentica in materia di ineleggibilità dei Deputati dell'ARS, ritenendo che in quel caso vi fosse effettivamente un dubbio interpretativo.

Si trattava dell'art. 13 della legge regionale 19 del 1997 recante “Modifiche alla legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni” il quale era intervenuto sulla disciplina delle cause di ineleggibilità prevedendo che *“Le condizioni di ineleggibilità previste dall'articolo 8, con esclusione del n. 4, dall'articolo 9 e dall'articolo 10 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni, rimangono regolate dagli articoli 2, 3 e 4 della legge 23 aprile 1981, n. 154”*

La suddetta norma era stata oggetto di interpretazione da parte della Suprema Corte di Cassazione (sentenza n. 9831 del 2002), che le aveva attribuito un significato ritenuto **‘non implausibile’** da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 306 del 2003.

In ragione dei dubbi interpretativi sorti in via giurisprudenziale sul significato dell'art. 13 predetto, l'Assemblea regionale siciliana è intervenuta con una norma di interpretazione autentica mediante l'art. 1, comma 1, L.R. 9 dicembre 2004, n. 16, poi abrogata dalla legge regionale n. 22 del 2007, il quale aveva stabilito che *“1. Il comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 20 giugno 1997, n. 19, va interpretato, fin dal giorno della sua entrata in vigore, nel senso che le condizioni di ineleggibilità dei deputati all'Assemblea regionale siciliana sono regolate, sia per ciò che concerne l'individuazione delle singole cause di ineleggibilità e di incompatibilità, sia per quanto riguarda la disciplina degli aspetti procedurali, dagli articoli 2, 3 e 4 della legge 23 aprile 1981, n. 154.*

2. Ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 20 giugno 1997, n. 19, resta in vigore soltanto il punto 4 del primo comma dell'articolo 8 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 e successive modifiche ed integrazioni.

3. Resta in vigore il comma 2 dell'articolo 13 della legge regionale 20 giugno 1997, n. 19

La disposizione di interpretazione autentica in questione è stata impugnata dal Commissario dello Stato per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., lamentando il carattere non interpretativo della stessa, la sua natura sostanzialmente innovativa con effetti retroattivi e l'interferenza con i giudizi in corso così limitando il diritto di accesso alla carica elettiva del ricorrente nei giudizi pendenti in violazione dell'art. 51 Cost.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 376 del 2004, ha dichiarato infondata la questione affermando la sussistenza dei presupposti che giustificano il ricorso all'interpretazione autentica. In particolare, ha ritenuto che *«Peraltro, non può certamente dirsi che la formulazione del citato art. 13 – oggetto di critica, per la sua equivocità, già in sede di approvazione: cfr. seduta dell'Assemblea regionale dell'11 giugno 1997 – fosse tale da non giustificare dubbio di sorta sul suo contenuto precettivo, così come non può dirsi che il significato alla norma attribuito con la legge di interpretazione autentica sia incompatibile con la lettera della norma originaria e non sia “ascrivibile ad una tra le possibili varianti di senso del testo originario” (sentenza n. 26 del 2003).»*

2. Il carattere innovativo dei commi 1 e 2 dell'articolo 5

Alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, il comma 1 dell'articolo 5 appare di natura innovativa. Infatti, la norma vigente prevede che “**non sono eleggibili gli amministratori ed i dipendenti** con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale, di istituti, consorzi, aziende, agenzie ed **enti dipendenti dalla Regione ovvero soggetti alla sua tutela o vigilanza**”, con ciò ricomprendendo con chiarezza nelle fattispecie di ineleggibilità sia gli amministratori di enti che siano dipendenti dalla Regione sia gli amministratori di enti che siano solamente sottoposti a tutela e vigilanza della Regione medesima.

L'emendamento approvato invece interpreta autenticamente, e dunque retroattivamente, tale norma **attribuendo un senso nuovo e non rinvenibile fra quelli espressi dalla norma vigente**, posto che la locuzione “**ovvero**” letteralmente ricomprende la seconda categoria di enti (nella lingua italiana ‘ovvéro’ infatti costituisce una forma rafforzata della congiunzione disgiuntiva ‘o’, essendo meno comune di oppure, di cui ha lo stesso valore, cfr. Treccani).

Il richiamo operato dall'emendamento alla legge regionale n. 22 del 2007, che ha aggiunto successivamente la previsione dell'incompatibilità solo per i casi relativi agli enti sottoposti a vigilanza e tutela, non appare conferente poiché ineleggibilità e incompatibilità sono fattispecie che operano su piani temporali diversi: la prima opera *ex ante* e la seconda *ex post*. Del resto l'art. 10 *quinquies* della legge regionale n. 29 del 1951 come introdotto dalla citata legge regionale n. 22/2007 prevede che le cause di ineleggibilità di cui all'art. 10 della medesima legge n. 29/1951, qualora sopravvengano nel corso del mandato elettorale, divengano cause di incompatibilità tra la carica di deputato e quella di amministratore, in ossequio al principio del parallelismo fra cause di ineleggibilità sopravvenute e cause di incompatibilità, più volte ribadito dalla Corte Costituzionale (*ex multis* sent. 143/2010 sulla regione Siciliana).

Anche il comma 2 dell'articolo 5 ha natura innovativa. Pure in questo caso, infatti, la norma vigente non sembra prestarsi a dubbi interpretativi, essa infatti dispone che “*le cause di ineleggibilità ... alla carica di deputato regionale ... non sono applicabili a coloro che per dimissioni, collocamento in aspettativa od altra causa, siano effettivamente cessati dalle loro funzioni*” (artt. 10, comma 2, e 10 bis della l.r. 20 marzo 1951, n. 29): la norma pertanto prevede espressamente che l'ineleggibilità non operi per i soggetti che siano “*effettivamente cessati dalle funzioni*” dell'ufficio ricoperto, in conseguenza del fatto che abbiano presentato dimissioni o che siano stati collocati in aspettativa o per altra causa. L'interpretazione secondo la quale “*la cessazione va intesa quale effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito, senza alcun carattere di*

recettizietà” appare introdurre **un senso nuovo e non rinvenibile fra quelli espressi dalla norma vigente, ampliandone innovativamente l’ambito di applicazione poiché introduce il carattere della non recettizietà delle dimissioni, cui lega il prodursi dell’effetto, non originariamente previsto.**

D’altra parte va sottolineato che la procedura che regola le dimissioni non è, né può essere regolata dalla norma in esame in quanto tale regolamentazione appartiene alla disciplina di settore cui il relativo ente o istituto appartiene.

Si ricorda, infine, che recentemente con l’art. 26 della legge regionale n. 9 del 2023 l’Assemblea ha approvato una norma di interpretazione autentica di alcune disposizioni della legge regionale n. 9/2010, in materia di rapporti tra la Regione e le società di regolamentazione dei rifiuti (SRR), che potrebbe avere conseguenze sull’applicazione delle cause di ineleggibilità disciplinate dalle disposizioni in esame.

3. Natura elettorale delle disposizioni in esame da approvarsi con procedura rinforzata

Sotto il profilo procedurale i commi approvati, poiché **incidono su materia di elezioni dei deputati dell’Assemblea regionale siciliana**, di cui all’art. 3 dello Statuto, sono soggetti alla procedura rinforzata di cui all’articolo 17 *bis* dello Statuto medesimo che prevede **la sottoposizione a referendum entro tre mesi** dalla pubblicazione della delibera in GURS.

Per prassi costante e per il combinato disposto dell’art. 9 comma 3 dello Statuto e dell’art. 17 *bis* commi 1 e 2, le norme elettorali relative all’Assemblea regionale siciliana, ivi comprese quelle sull’ineleggibilità e incompatibilità, sono **approvate con la maggioranza assoluta dei componenti.**

Tale procedura si applica anche nel caso di norme di interpretazione autentica relative alla materia elettorale poiché esse incidono parimenti sull’elezione e quindi sulla composizione dell’Assemblea regionale siciliana.

In ultimo va sottolineato che la materia, seppure attribuita alla potestà legislativa esclusiva della Regione, richiede, in quanto connessa con l’esercizio del diritto di accesso alle cariche elettive riconosciuto dall’articolo 51 della Costituzione e, quindi, con il diritto fondamentale di elettorato passivo, una regolamentazione unitaria **da parte di leggi di carattere generale.** La Corte costituzionale, infatti, anche di recente, ha chiarito che il diritto fondamentale di elettorato passivo, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza. A tale esigenza di uniformità di disciplina, le regioni a statuto speciale possono derogare solo in presenza di

particolari situazioni ambientali, condizioni peculiari locali o eccezionali ovvero di situazioni concernenti categorie di soggetti esclusive o diverse da quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale (sentenza n. 60 del 2023).

Siffatte argomentazioni della Corte, unitamente con il precetto pure discendente dall'art. 51 Cost., a norma del quale **“l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione”** (sentenza n. 46 del 1965; conformi, *ex plurimis*: sentenze n. 166 del 1972; n. 5 del 1978; n. 344 del 1993; n. 141 del 1996; n. 306 del 2003), inducono a ritenere costituzionalmente possibile un'eventuale modifica della disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana nel senso di allinearle a quelle, anche meno rigorose, previste a livello statale, ma purché ciò avvenga esclusivamente con una disciplina di carattere generale e con effetto *pro futuro*.

4. Competenza della Regione siciliana in tema di cause di ineleggibilità e incompatibilità dei Deputati dell'Assemblea regionale siciliana.

Si rammenta, inoltre, che con la sentenza n. **276 del 1997** la Corte costituzionale ha dichiarato infondata una questione di legittimità sollevata in via incidentale con riferimento alla normativa regionale allora vigente di cui all'art. 10, primo comma, numero 4 e secondo comma della legge regionale siciliana 20 marzo 1951, n. 29, come modificato dall'art. 1 della legge regionale 13 luglio 1972, n. 33 e dall'art. 33 della legge regionale 6 gennaio 1981, n. 6, nella parte in cui stabiliva che non erano eleggibili alla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana *“i commissari, i liquidatori, i presidenti o componenti di consigli di amministrazione... di enti pubblici soggetti per legge alla vigilanza o tutela della regione, ovvero enti in genere che siano ammessi a godere o godano effettivamente in via ordinaria, in dipendenza di disposizione di legge, o di atti amministrativi vincolati, di contributi, concorsi o sussidi da parte della regione”*.

Ad avviso del giudice rimettente, la norma denunciata violava l'art. 3 della Costituzione, in quanto stabiliva, in assenza di situazioni peculiari ed esclusive della Sicilia che lo giustificassero, una causa di ineleggibilità, diversamente dall'art. 3 della legge 23 aprile 1981, n. 154, **che prevede invece una mera causa di incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di amministratore di ente vigilato dalla regione** (nel caso di specie un Consorzio ASI).

La Consulta ha dichiarato infondata la questione prospettata in via incidentale adducendo, oltre la potestà legislativa *“particolarmente ampia”* riconosciuta dall'art. 3 dello Statuto all'Assemblea regionale siciliana in materia elettorale, anche che *“Non è infatti irragionevole che la cura degli interessi della comunità regionale, i quali hanno carattere di “specialità” per espresso riconoscimento dell'ordinamento costituzionale, possa giustificare la necessità di mantenere più rigorosamente separati compiti e funzioni propri di un determinato ufficio pubblico dalla candidatura*

al mandato elettivo. Si tratta naturalmente di una valutazione che, ove non irragionevole, rientra, nei limiti di esplicazione della relativa potestà, nella discrezionalità del legislatore regionale, per una migliore garanzia dell'autonomia sul piano politico-istituzionale.

Tutto ciò, del resto, trova un'ulteriore conferma nel fatto che anche lo stesso legislatore statale ha stabilito per la Valle d'Aosta l'ineleggibilità degli amministratori degli enti sottoposti a vigilanza della Regione (art. 6, primo comma, lettera e) della legge 3 agosto 1962, n. 1257 e successive modificazioni)”.

Si osserva che quella da ultimo richiamata dalla Corte è una disposizione statale riferita alla predetta regione speciale Valle D’Aosta che risulta tutt’ora vigente.

Art. 5.

Interpretazione autentica

1. La lettera f) del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, laddove dispone che "Non sono eleggibili inoltre... .. gli amministratori ed i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale, di istituti, consorzi, aziende, agenzie ed enti dipendenti dalla Regione ovvero soggetti alla sua tutela o vigilanza", deve essere interpretato nel senso che l'ineleggibilità è volta a sanzionare coloro i quali esercitano le suindicate funzioni e/o poteri unicamente in istituti, enti, consorzi e agenzie che abbiano un rapporto di dipendenza con la Regione Sicilia e che, in conseguenza di esso, siano sottoposti alla tutela e al controllo dell'ente territoriale, non già un rapporto di mera tutela e vigilanza, implicando quest'ultimo, al contrario, la sanzione dell'incompatibilità, così come prevista dal successivo articolo 10 quater, comma 1, lett. b) della medesima legge, introdotto dall'art. 1 della legge regionale 5 dicembre 2007, n. 22.

2. Gli articoli 10, comma 2, e 10 bis della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, laddove dispongono che "le cause di ineleggibilità ... alla carica di deputato regionale non sono applicabili a coloro che per dimissioni, collocamento in aspettativa od altra causa, siano effettivamente cessati dalle loro funzioni" deve intepretarsi nel senso che la cessazione va intesa quale effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito, senza alcun carattere di recettizietà.