



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Area legislativa



Dossier

Note integrative al Dossier n. 1/2023 - Area legislativa

“Interpretazione autentica dell’articolo 10, comma 1, lettera f) e dell’articolo 10, comma 2, e 10 bis della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29”

Documento n. 1 - 2024

XVIII Legislatura
Gennaio 2024



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. 4 del 2024, 104 del 2022, 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);

d) **La legge interpretativa non deve interferire con i giudizi in corso di svolgimento.** In tal caso, secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, **“tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio”** (Corte cost., sentenza n. 4 del 2024).

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

Come già argomentato nel Documento dell'Area legislativa 1/2023 del novembre 2023, 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*.

3. Emendamento sostitutivo 1.1.

Con riferimento all'emendamento sostitutivo 1.1. si osserva che l'interpretazione del comma 1, lettera f., dell'art. 10 della legge regionale n.29 del 1951, nel senso che “gli enti soggetti a tutela o vigilanza sono esclusivamente quelli di cui al censimento del Servizio di Pianificazione e Controllo Strategico del Presidente della Regione Sicilia come attualizzati negli elenchi predisposti in applicazione del principio contabile n. 4/4 allegato al D.lgs. n. 118 del 2011 e come recepito dall'art. 11 della L.R. n. 3 del 2015” sembra tradursi in una norma solo “apparentemente interpretativa” ma in realtà innovativa con effetto retroattivo per una molteplicità di ragioni.

In primo luogo, il legislatore circoscriverebbe “oggi per allora” la nozione di “enti soggetti a tutela o vigilanza” facendo rinvio a un elenco di enti contenuto in un documento di carattere ricognitivo della Presidenza della Regione di cui non vengono precisati gli estremi (fra cui l'anno di produzione) come attualizzato “negli elenchi predisposti in applicazione del principio contabile n. 4/4 allegato al D.lgs. n. 118 del 2011 e come recepito dall'art. 11 della L.R. n. 3 del 2015”. Al riguardo va sottolineato come la nozione di enti “soggetti a tutela o vigilanza” sia una nozione notoriamente ampia che il legislatore del 2007 ha deliberatamente adottato, per cui qualsiasi norma che intendesse individuare un elenco preciso di detti enti si trasformerebbe in una limitazione dell'ambito di applicazione della norma originaria, non rinvenibile in alcun modo in “una tra le possibili varianti di senso del testo originario” come richiesto dalla costante giurisprudenza della Corte Costituzionale.

In tal modo, quindi, si verrebbe a creare una disciplina innovativa di carattere retroattivo, anche a dispetto di una eventuale auto-qualificazione della disposizione in termini di interpretazione autentica. Per di più, detta norma di “asserita interpretazione autentica” interverrebbe a distanza di diciassette anni dalla formulazione, ad opera della legge regionale n. 22 del 2007, della norma di cui si discute.

Il rinvio operato dall'emendamento in esame, concludendo, cristallizza il novero degli enti in parola limitandolo solo a quelli ricompresi in un elenco, secondo una tecnica normativa diametralmente opposta a quella compiuta dal legislatore nel 2007, che non può che tradursi in una

nuova disciplina della materia, in astratto legittima se avesse solo effetti *pro futuro* e non fosse invece produttiva di effetti retroattivi in contrasto con i già richiamati principi espressi dalla Corte costituzionale.

In secondo luogo, che la norma proposta sia solo “apparentemente interpretativa” si può desumere dalla circostanza che questa interviene dopo un considerevole lasso di tempo e, per di più, facendo riferimento, al fine di operare la “corretta interpretazione” del comma 1, lettera f., dell’art. 10, a provvedimenti legislativi (il D.lgs. n. 118 del 2011 e l’art. 11 della L.R. n. 3 del 2015) intervenuti successivamente al 2007, anno di ultima modifica della disposizione che si intende interpretare.

Al riguardo, è appena il caso di rammentare come l’interpretazione autentica sia volta a chiarire, da parte dello stesso legislatore, l’originario significato della norma oggetto di interpretazione scegliendo una delle possibili variabili di senso tra quelle desumibili dal testo, in modo da fugare dubbi interpretativi e chiarire l’originaria volontà espressa dal legislatore stesso ripristinando, così, la certezza del diritto. Per questi motivi, la norma di interpretazione autentica produce effetti “naturalmente retroattivi”. Una simile operazione ermeneutica non può che presupporre, quindi, un chiarimento del significato da attribuire all’originaria disposizione, sulla base del quadro normativo esistente all’epoca in cui la disposizione oggetto di interpretazione è stata emanata. Nel caso di specie, si tratta del quadro normativo esistente nel 2007. Detto quadro non può ricomprendere nozioni o elementi contenuti in disposizioni normative successive, così come invece disposto dall’emendamento proposto ai fini della sua completa applicazione (attraverso la sua integrazione con i principi di cui all’allegato 4/4 del D.lgs. n. 118 del 2011 e l’art. 11 della L.R. n. 3 del 2015).

Da ultimo, deve osservarsi che la circostanza che in passato norme di interpretazione autentica in materia di cause di ineleggibilità e incompatibilità adottate dall’Assemblea abbiano superato il vaglio di legittimità del giudice delle leggi, come precedentemente richiamato in relazione alla sentenza n. 376 del 2004, non appare idoneo a fugare i dubbi di legittimità costituzionale in relazione all’emendamento sostitutivo che si esamina. In quel caso, infatti, il legislatore era intervenuto per dirimere una controversia interpretativa effettivamente sorta in giurisprudenza tanto che la Consulta ebbe a sottolineare, come già richiamato, che “*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”* (Corte cost., sentenza n. 376 del 2004).

In ogni caso, si deve osservare che, anche al fine di disciplinare la materia per il futuro, l’individuazione degli enti soggetti a “tutela o vigilanza” da parte della Regione mediante il rinvio al predetto documento ricognitivo (censimento) non appare del tutto confacente al perseguimento di tale finalità. Si tratta, infatti, di un documento assai risalente che non tiene in considerazione le molteplici novità normative intervenute nel frattempo. In ogni caso, la sua integrazione con i principi di cui

all'allegato 4/4 del D.lgs. n. 118 del 2011, che disciplina i principi per redigere il bilancio consolidato "quale documento contabile a carattere consuntivo che rappresenta il risultato economico, patrimoniale e finanziario del «gruppo amministrazione pubblica»", non appare idonea a ricomprendere in modo chiaro e definitivo tutti i soggetti sottoposti a tutela o vigilanza da parte della Regione posto che il novero dei soggetti che fanno parte del "gruppo amministrazione pubblica" non è fisso ma è sempre integrabile alla luce dei criteri stabiliti dal predetto allegato 4/4.

4. Emendamento sostitutivo 2.1.

L'emendamento sostituisce la disposizione relativa alle peculiari modalità di pubblicazione della legge elettorale o delle sue modifiche. Come già evidenziato al punto 3 del presente dossier (e per quanto già esposto nel Documento dell'Area legislativa 1/2023 del novembre 2023), poiché le disposizioni che si intendono approvare **incidono su materia di elezioni dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana**, di cui all'art. 3 dello Statuto, queste sono soggette 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. Da qui la necessità di prevedere una pubblicazione in Gazzetta ufficiale c.d. "anomala", a solo scopo notiziale, al fine di far decorrere il termine di tre mesi entro il quale i soggetti a ciò legittimati possono proporre il referendum confermativo della nuova disciplina introdotta.

La soppressione della predetta disposizione e la sua sostituzione con quella recata dall'emendamento che si esamina determina una diretta violazione dello Statuto speciale di autonomia. Infatti, sottrarre la modifica normativa in questione alla procedura rinforzata di cui all'articolo 17 *bis* dello Statuto medesimo **si traduce in un vizio procedurale della legge così approvata, vizio sindacabile dal giudice delle leggi, a seguito di una questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale dallo Stato o promossa in via incidentale nel corso di un giudizio comune.**