

Sentenza **61/2022** (ECLI:IT:COST:2022:61)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **AMATO** - Redattore: **ZANON**

Udienza Pubblica del **25/01/2022**; Decisione del **25/01/2022**

Deposito del **10/03/2022**; Pubblicazione in G. U. **16/03/2022 n. 11**

Norme impugnate: Art. 3 della legge della Regione Siciliana 03/03/2020, n. 6.

Massime: **44609 44610**

Atti decisi: **ord. 6/2021**

Oggetto: **Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Interpretazione autentica del comma 6 dell'art. 4 della legge regionale n. 35 del 1997, recante norme sull'elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti - Prevista interpretazione nel senso che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi non corrisponda a una cifra intera, ma a un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso di decimale inferiore a 50 centesimi.**

Pronuncia

SENTENZA N. 61

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia nel procedimento vertente tra S.S. C. e il Comune di Gela e altri, con ordinanza del 28 ottobre 2020, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di R.A. M., nonché l'atto di intervento del Presidente della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Giuseppe Impiduglia per R.A. M., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato dello Stato Maria Elena Scaramucci Lallo per il Presidente della Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 ottobre 2020, (r.o. n. 6 del 2021), il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia solleva, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 103, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

2.- Il giudice rimettente riferisce di essere stato investito di un ricorso col quale S.S. C., candidata non eletta al Consiglio comunale di Gela in occasione delle elezioni amministrative svoltesi il 28 aprile e il 12 maggio 2019, aveva invocato l'annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale elettorale nella parte relativa all'attribuzione del premio di maggioranza, chiedendo una parziale correzione del risultato elettorale.

Nell'ordinanza di rimessione si dà conto di come la lista collegata al candidato sindaco risultasse eletta al turno di ballottaggio suocere conseguita 11

4.1.- In punto di rilevanza, il giudice a quo osserva come, in applicazione della norma censurata, il ricorso andrebbe accolto, mentre una pronuncia di questa Corte che ne dichiarasse l'illegittimità costituzionale condurrebbe verso un rigetto, in forza di un «orientamento granitico della giurisprudenza amministrativa» formatosi sulla disciplina statale recata dall'art. 73, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), disposizione che regola a sua volta, per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, l'assegnazione del premio di maggioranza, e che il rimettente considera in tutto analoga alla norma regionale oggetto di interpretazione. L'art. 73, comma 10, t.u. enti locali statuisce infatti che «[q]ualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi. Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate ai sensi del comma 8».

Afferma il rimettente che, secondo la lettura di tale disposizione offerta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, «il dato testuale impone [...] di assegnare alla coalizione vincente almeno [il] 60 per cento dei seggi, con conseguente necessità, in caso di quoziente frazionario, di arrotondamento all'unità superiore». Il 60 per cento dei seggi costituirebbe, infatti, «non il limite massimo bensì quello minimo» dei seggi alla stessa spettanti, voluto dal legislatore a garanzia della governabilità dell'ente. Il medesimo orientamento sarebbe espresso dal giudice amministrativo, con specifico riferimento alla disciplina siciliana (vengono citate le sentenze del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione seconda, 19 ottobre 2016, n. 2591 e 25 ottobre 2019, n. 2465).

Sempre in punto di rilevanza, il giudice a quo, consapevole che l'applicazione in giudizio della disposizione censurata dipende dai suoi effetti realmente retroattivi, esclude la percorribilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, non ritenendo possibile superare la qualificazione di norma di interpretazione autentica, che lo stesso legislatore regionale le ha espressamente attribuito.

4.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, afferma il Tribunale rimettente che, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, può dubitarsi della legittimità costituzionale della previsione introdotta dal legislatore siciliano, sia in relazione alla sussistenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere di interpretazione autentica, sia a causa dell'incidenza retroattiva della disposizione sui giudizi pendenti.

4.2.1.- Quanto al primo profilo, ad essere violato sarebbe il principio di ragionevolezza, «come desumibile dal comma 2 dell'articolo 3 della Costituzione». Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, le norme retroattive sarebbero tenute al rispetto di «valori e interessi costituzionalmente protetti», quali il principio di ragionevolezza (che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento), la tutela dell'affidamento, la coerenza e certezza del diritto (vengono richiamate le sentenze n. 167 del 2018, n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, n. 78 del 2012, n. 93 e n. 41 del 2011 e n. 209 del 2010). Ancora, questa Corte avrebbe chiarito come la palese erroneità della auto-qualificazione di norma di interpretazione autentica costituisca un «indice, sia pur non dirimente» della sua irragionevolezza (sono citate anche le sentenze n. 73 del 2017, n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

In effetti, sostiene il rimettente, non potrebbe predicarsi la natura realmente interpretativa della disposizione censurata (ciò che potrebbe deporre per la sua non irragionevolezza e non contrarietà al principio di affidamento: vengono richiamate le sentenze n. 108 del 2019, n. 73 del 2017 e n. 170 del 2008). Invero, l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 avrebbe assegnato alla disposizione interpretata «un significato che sembra esulare dalle possibili varianti di senso dello stesso testo normativo». L'arrotondamento per difetto imposto da tale disposizione comporterebbe infatti il riconoscimento alla maggioranza di un numero di seggi inferiore alla soglia del 60 per cento, «in spregio al dato letterale della norma». Esattamente come segnalato dalla richiamata giurisprudenza amministrativa.

D'altra parte, aggiunge il rimettente, nello stesso contesto della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, quando il legislatore regionale ha voluto prescrivere un diverso criterio, lo ha fatto esplicitamente: in particolare, nell'art. 4, comma 1, in relazione alla composizione delle liste, dove si stabilisce che queste devono comprendere candidati in numero non superiore a quello dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai due terzi, con arrotondamento all'unità superiore nella ipotesi di cifra decimale che sia superiore a 50 centesimi.

La circostanza che la norma censurata non abbia valenza realmente interpretativa sarebbe infine dimostrata dai contenuti della circolare dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica della Regione Sicilia del 26 marzo 2020, n. 3675, intervenuta a precisare che la disciplina in questione non dovrebbe applicarsi retroattivamente.

4.2.2.- L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 sarebbe altresì lesivo dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Difetterebbero infatti i motivi imperativi di interesse generale che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, legittimano interventi normativi di natura interpretativa o innovativa con effetti retroattivi. Ciò in quanto non si riscontrerebbero «"ragioni storiche epocali", ovvero necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata ristabilendo una interpretazione aderente alla originaria voluntas legis» (sono richiamate, tra le altre, Corte EDU, sentenza 27 maggio 2004, Ogis-Institut Stanislas e altri contro Francia e sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society ed altri contro Regno Unito).

Inoltre, secondo la Corte EDU, non sarebbero consentiti interventi normativi con effetti retroattivi idonei ad incidere sui giudizi in corso (Corte EDU, sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa e altri contro Italia, 14 febbraio 2012, Arrasa e altri contro Italia, 7 giugno 2011, Agrati contro Italia). Proprio questo invece accadrebbe, per il rimettente, nel caso di specie, in cui la disposizione censurata pretende di interpretare una previsione risalente al 1997, intervenendo, oltretutto, solo dopo le elezioni del 2019 e, in particolare, successivamente all'instaurazione di contenziosi di fronte al giudice amministrativo (tra i quali il giudizio a quo). Essa sarebbe così destinata a incidere sulla loro definizione, a vantaggio di una delle parti. Per questa ragione, la norma sarebbe altresì lesiva del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. e della «autonomia della funzione giurisdizionale assegnata al giudice amministrativo (art. 103 Cost.)», con ulteriore compromissione della parità di trattamento tra le parti processuali ai sensi dell'art. 111 Cost.

5.– Si è costituita in giudizio R.A. M., parte nel giudizio a quo, prospettando l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale. Il legislatore regionale avrebbe infatti introdotto, in violazione del tenore letterale dell'art. 4, comma 6, e della sua stessa ratio, consistente nel garantire la governabilità dell'ente, una modalità di attribuzione dei seggi non prevista dal testo della disposizione asseritamente interpretata. Quest'ultima sarebbe invero chiara nel riconoscere alla coalizione vincente «almeno» il 60 per cento dei seggi, come confermato dalla giurisprudenza amministrativa, che avrebbe interpretato la disciplina in modo univoco (vengono richiamate le sentenze del TAR Sicilia, sezione prima, 25 ottobre 2019, n. 2465 e sezione seconda, 19 ottobre 2016, n. 2591). Tali pronunce, del resto, si riferirebbero ad un «orientamento granitico» del Consiglio di Stato (sono richiamati la sentenza della sezione terza, 18 ottobre 2018, n. 5967 e i numerosi precedenti in essa citati) inerente all'art. 73 t.u. enti locali, previsione ritenuta dalla parte perfettamente sovrapponibile alla norma oggetto.

Oltre che lesiva dei principi di ragionevolezza, di coerenza e certezza del diritto, la previsione introdotta dal legislatore regionale violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, nonché gli artt. 24, 102 e 111 Cost., a conferma evocandosi la giurisprudenza sia di questa Corte, sia della Corte EDU.

Infatti, la circostanza che la disposizione censurata sia stata approvata in assenza di dubbi sulla effettiva portata dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 rivelerebbe come la stessa sia stata adottata allo scopo di interferire con le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, e per determinare «fatalmente», a favore di una parte e a discapito dell'altra, l'esito della controversia pendente innanzi al TAR: mentre il principio di parità tra le parti in giudizio esige che ciascuna non venga posta in una condizione di netto svantaggio rispetto all'altra (Corte EDU, sentenza 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia).

La difesa di R.A. M. osserva, in conclusione, che, essendo destinata ad incidere sul giudizio in corso (e su un altro pendente innanzi al TAR Sicilia, sede di Palermo, nel procedimento r.g. n. 1289 del 2019), la disposizione censurata rivelerebbe la sua natura di «legge provvedimento», la cui adozione sarebbe tanto più grave in ambito elettorale, ove viene in rilievo il diritto di elettorato passivo.

6.– Nel giudizio è intervenuto il Presidente della Regione Siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

6.1.– In punto di ammissibilità, osserva l'Avvocatura che il giudice rimettente avrebbe «liquida[to] il requisito della rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della decisione del giudizio», presumendo la retroattività della norma censurata e omettendo di considerare la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme. Non sempre le leggi di interpretazione autentica avrebbero infatti portata retroattiva (viene citata la sentenza n. 173 del 2019 di questa Corte, relativa proprio alla materia elettorale). In ogni caso, pur in presenza di una disposizione retroattiva, sarebbe decisiva una valutazione circa la sua ragionevolezza, cioè una verifica invece omessa dal ricorrente.

6.2.– Nel merito, l'Avvocatura sottolinea che il contenzioso in essere origina dalla riduzione del numero dei consiglieri comunali, prevista dalla legge della Regione Siciliana 26 giugno 2015, n. 11 (Disposizioni in materia di composizione dei consigli e delle giunte comunali, di status degli amministratori locali e di consigli circoscrizionali. Disposizioni varie). In occasione di tale intervento, il legislatore siciliano avrebbe omesso di considerare l'eventualità che, proprio a seguito della correzione numerica introdotta, a seguito dei calcoli relativi all'assegnazione dei seggi previsti dal premio di maggioranza, si sarebbe potuto ricavare un quoziente con cifre decimali.

Invero, in occasione della consultazione elettorale del 2019, i diversi Uffici centrali elettorali competenti avrebbero disposto in modo non uniforme proprio riguardo all'arrotondamento dei quozienti decimali (viene riportato l'esempio delle procedure elettorali relative ai Comuni di Bagheria e di Caltanissetta, in cui l'Ufficio centrale elettorale aveva operato l'arrotondamento verso l'unità superiore, e quello, opposto, inerente al Comune di Monreale).

Questa incertezza avrebbe indotto la Commissione I - Affari istituzionali dell'Assemblea regionale siciliana ad approvare una risoluzione che impegnava il Governo regionale ad «attivare ogni iniziativa, anche legislativa, che interpretando autenticamente la vigente normativa regionale [...] confermi la corretta applicazione del criterio decimale che prevede che nel caso di cifre decimali, l'arrotondamento vada effettuato per difetto o per eccesso a seconda che il decimale preso in considerazione sia inferiore o superiore alla metà come giurisprudenza consolidata afferma da sempre» (risoluzione n. 1/I recante «Iniziativa per la corretta applicazione delle disposizioni in materia di attribuzione del premio di maggioranza nei consigli dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti», approvata nella seduta n. 116 del 6 novembre 2019).

In tale contesto, veniva approvato l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020, che, limitandosi ad indicare un «mero criterio matematico», si sarebbe fondato sulla presenza di entrambe le condizioni che, in generale, legittimano il ricorso a norme di interpretazione autentica: «la formulazione ambigua della legge regionale e la diversità delle soluzioni interpretative adottate dagli operatori del diritto» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 271 del 2011 e n. 155 del 1990).

Secondo l'Avvocatura, invece, a nulla varrebbe riferirsi all'orientamento della giurisprudenza amministrativa richiamato dal giudice a quo sull'art. 73 t.u. enti locali, «essendo il legislatore regionale munito di potestà legislativa esclusiva in materia».

Nemmeno sarebbero violati l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU. Il legislatore regionale sarebbe infatti intervenuto a fugare un reale dubbio interpretativo, a tutela di «tutti i candidati alle elezioni» e dell'equilibrio tra l'interesse dei gruppi di maggioranza e quelli di minoranza. Anche gli ulteriori parametri invocati dal rimettente non sarebbero stati illegittimamente incisi dalla disposizione censurata. Come affermato da questa Corte, infatti, la funzione giurisdizionale «opera su un piano diverso rispetto a quello del potere legislativo di interpretazione autentica» (sentenza n. 234 del 2007).

7.- In prossimità dell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 hanno depositato memoria sia la difesa della parte sia l'Avvocatura generale dello Stato.

La prima, dopo aver insistito sulla ammissibilità delle questioni di legittimità sollevate, nel merito ha soprattutto evidenziato come solo in un caso, nel 2019, l'Ufficio centrale elettorale avrebbe proceduto ad assegnare 14 seggi in forza del premio di maggioranza, mentre nei Comuni di Gela, Bagheria, Castelvetro e Caltanissetta sarebbe stata seguita l'opposta e corretta soluzione.

L'Avvocatura ha invece ribadito come il legislatore regionale abbia legittimamente inteso risolvere una oggettiva situazione di incertezza, seguendo un'opzione ermeneutica non estranea al testo dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997.

Quanto al secondo profilo, l'Avvocatura generale dello Stato asserisce che la quota del 60 per cento, quale premio di maggioranza, sarebbe «il punto di equilibrio individuato dal legislatore tra i contrapposti valori della governabilità dell'ente locale e della tutela delle minoranze, tenuto conto che il principio della rappresentanza proporzionale risulta già sacrificato dalla previsione di un correttivo maggioritario nella ripartizione dei seggi, quindi con applicazione di una norma derogatoria rispetto al principio di rappresentatività». E ne ricava la conclusione che ben giustificato sarebbe, perciò, l'arrotondamento all'unità inferiore, se il decimale è inferiore a 50 centesimi: del resto, la maggioranza consiliare potrebbe già contare «su un sostanzioso margine numerico», dovendosi altresì considerare che il premio è attribuito «a scapito della rappresentatività politico-amministrativa della minoranza».

L'argomento testé esposto attribuisce all'intervento legislativo censurato obiettivi di carattere generale – la riduzione della quota del premio di maggioranza e una sorta di sostegno alle minoranze consiliari, in nome del principio di rappresentatività – che, peraltro, non risultano dall'esame dei lavori preparatori della norma in questione. Esso, in ogni caso, torna a dimostrare che, negli effetti che produce, tale intervento è non già di carattere interpretativo, ma innovativo e correttivo, determinando in concreto, con efficacia retroattiva, una (sia pur limitata) diminuzione dell'entità del premio di maggioranza, in contrasto con il dato desumibile dal testo della disposizione asseritamente interpretata, in evidente lesione dello stesso affidamento nutrito dai candidati alle elezioni, e, in ultima analisi, dagli stessi elettori.

Non spettano al giudice costituzionale, in questa sede, valutazioni sullo specifico sistema elettorale comunale previsto dalla legge regionale siciliana, ed appartiene certamente alla discrezionalità del legislatore regionale modulare, in tale ambito, il rapporto tra premio di maggioranza, da una parte, principio di rappresentatività ed esigenza di tutela delle minoranze consiliari, dall'altra.

Tuttavia, per quel che rileva nell'ambito dello stretto controllo di ragionevolezza sulla disposizione censurata, la presenza nella legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 di specifiche condizioni per l'attribuzione del premio (esso non è assegnato se la lista o il gruppo di liste collegate al sindaco eletto abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi; se un'altra lista o gruppo di liste abbiano superato il 50 per cento dei voti validi; se, in caso di sindaco eletto al primo turno, la lista o il gruppo di liste allo stesso collegate non abbiano conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi) illustra con evidenza che non sussistono, in nome dei principi costituzionali di rappresentatività e tutela delle minoranze, impellenti necessità costituzionali a sostegno dell'intervento correttivo con effetti retroattivi realizzato dalla norma censurata.

Se, come sembra intendere l'Avvocatura generale dello Stato, un intervento normativo correttivo di tal segno sia invece necessario, questo è ovviamente nella disponibilità del legislatore regionale, ma non può avvenire, come invece è accaduto nel caso all'odierno esame, sotto le mentite spoglie di una norma di interpretazione autentica che mantiene in vita l'assegnazione, «comunque», di un premio attestato «almeno» sulla soglia del 60 per cento.

In definitiva, l'attribuzione alla disposizione interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, la produzione di effetti retroattivi in lesione della certezza del diritto in materia elettorale, la conseguente violazione dell'affidamento nutrito, in tale materia, dai candidati alle elezioni (e dagli stessi elettori) determinano l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020.

Restano assorbiti i motivi di censura relativi agli altri parametri costituzionali evocati.