N. 94

SENTENZA 20-30 MARZO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE; Giudici: prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 del disegno di legge n. 650, approvato il 4 marzo 1994 dall'assemblea regionale siciliana (modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria) e dell'art. 1 del disegno di legge n. 684-370, approvato il 10 maggio 1994 dall'Assemblea regionale siciliana (Integrazioni alle leggi regionali 1 agosto 1974, n. 31 e 27 dicembre 1978, n. 70 e interpretazione autentica dell'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, concernenti la pesca), promossi con ricorsi del commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificati rispettivamente il 12 marzo e il 17 maggio 1994, depositati in cancelleria il 21 marzo e il 23 maggio 1994 ed iscritti ai nn. 29 e 43 del registro ricorsi 1994;

Visti gli atti di costituzione della Regione siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 1995 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli, per il ricorrente, e gli avv.ti Francesco Torre e Francesco Castaldi per la Regione siciliana in relazione al ricorso iscritto al n. 29 del registro ricorsi 1994, e gli avv.ti Giovanni Pitruzzella e Francesco Castaldi per la Regione siciliana in relazione al ricorso iscritto al n. 43 del registro ricorsi 1994.

Ritenuto in fatto

1. - Con il ricorso n. 29 del 1994 il commissario dello Stato ha impugnato gli artt. 4 e 5 della delibera legislativa regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 marzo 1994 (Modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria), in riferimento all'art. 12 dello Statuto speciale per la Sicilia e agli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione.

Il commissario dello Stato rileva un vizio in procedendo nella approvazione degli artt. 4 e 5 della legge sopra citata, essendo mancato il parere della commissione competente, previsto dall'art. 12 dello Statuto speciale per la Sicilia. L'esame del vizio denunciato non sarebbe precluso alla Corte dalla giurisprudenza che afferma la insindacabilità degli interna corporis, dato che la norma che prevede l'esame in commissione non ha carattere regolamentare, ma rango di norma

costituzionale, per cui la sua violazione assumerebbe rilevanza esterna.

Il commissario dello Stato denuncia, poi, l'art. 4 della stessa legge per violazione degli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione. L'incostituzionalità di tale disposizione emergerebbe alla luce della evoluzione delle leggi regionali siciliane in materia di pesca e, più precisamente, in materia di "fermo biologico" delle imprese che esercitano attività di pesca. I premi di fermo temporaneo, disposti a favore delle imprese che svolgono attività di pesca nell'ambito della Regione siciliana, già previsti dalla legge regionale 27 maggio 1987, n. 26 (art. 14) sono attualmente disciplinati anche dalla legge regionale 7 agosto 1990, n. 25 (art. 9). Al fine di favorire il ripopolamento ittico di alcune zone di mare, la legge regionale da ultimo citata prevede che siano ammesse a beneficiare delle agevolazioni collegate al fermo temporaneo di pesca, di cui all'art. 14 della legge regionale n. 26 del 1987, le imprese che abbiano determinati requisiti e, in particolare, che operino in alcune zone di mare individuate dall'Assessore regionale per la pesca, nell'ambito di alcune aree indicate dalla legge (Golfo di Catania, Golfo di Patti, Golfo di Castellammare). L'Assessore regionale, con i decreti 19 marzo 1992, n. 16, e 28 aprile 1992, n. 50, ha vietato in via sperimentale per 150 giorni la pesca a strascico e a mezzi di reti volanti pelagiche nella zona di mare compresa tra Capo Zafferano e Capo Calavà, ammettendo a beneficiare del fermo temporaneo di pesca tutti i natanti iscritti nei compartimenti di tale zona. In tal modo l'Assessore ha esteso illegittimamente, secondo il ricorrente, l'ambito di applicazione della legge n. 25 del 1990, sia dal punto di vista territoriale, sia dal punto di vista dei soggetti destinatari delle provvidenze economiche. In questo contesto si inserisce la norma impugnata che, a detta del commissario dello Stato, si configurerebbe come una legge-provvedimento retroattiva, avente lo scopo di sanare l'illegittimità dei decreti assessorili sopra menzionati.

In particolare, la norma impugnata violerebbe l'art. 103 della Costituzione, perché interferirebbe con la competenza della Corte dei conti a giudicare sulla responsabilità erariale degli amministratori che hanno adottato gli atti illegittimi. Inoltre, la medesima norma sarebbe arbitraria e irragionevole sotto il profilo dell'inadeguatezza del mezzo rispetto al fine, e perciò viziata di eccesso di potere legislativo.

2. - La Regione siciliana, costituitasi in giudizio, chiede che le questioni sollevate dal commissario dello Stato nei confronti dei ricordati artt. 4 e 5 siano dichiarate infondate.

La Regione sostiene che non vi è stata violazione dell'art. 12 dello Statuto siciliano, dato che le norme impugnate sono state introdotte in forma di emendamento, in conformità alle procedure disciplinate dall'art. 111 del regolamento dell'Assemblea regionale. L'art. 12 dello Statuto non si occupa, secondo la Regione, delle procedure di emendamento e, quindi, l'asserita violazione non sussisterebbe. In ogni caso, la Regione osserva che la delibera legislativa in questione era stata esaminata dalla commissione competente e che, per quanto riguarda gli emendamenti poi confluiti negli artt. 4 e 5, la commissione competente, interpellata, aveva ritenuto di non esprimere alcun parere.

In ordine alla violazione dell'art. 103 della Costituzione, la Regione siciliana contesta che l'intento della disposizione impugnata sia quello di impedire che la Corte dei conti eserciti un'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori responsabili dell'adozione dei decreti assessorili sopra ricordati e, a questo proposito, osserva che la stessa Assemblea regionale siciliana ha informato spontaneamente la Corte dei conti della vicenda di cui trattasi, con una relazione datata 18 maggio 1993.

In relazione alla violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, la Regione richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale non sono incostituzionali le leggi regionali retroattive, a condizione che esse non

pregiudichino l'intangibilità delle preesistenti norme statali e dei principi costituzionali, compreso il principio di ragionevolezza. Inoltre, la ricorrente ricorda che, secondo un orientamento costante della Corte costituzionale, non è fatto divieto al legislatore, nemmeno regionale, di emanare leggi a contenuto particolare e concreto. Infine la Regione afferma che non può essere considerata irragionevole una norma che esprime una scelta discrezionale del legislatore, sostenuta da fini di interesse generale - ripopolamento ittico e soddisfacimento delle necessità economiche delle marinerie colpite dal divieto di pescare -, senza dare luogo ad alcuna disparità di trattamento tra imprese.

3. - Con ricorso iscritto al n. 43 del registro ricorsi 1994, il commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato l'art. 1 della delibera legislativa regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 10 maggio 1994 (Integrazioni alle leggi regionali 1 agosto 1974, n. 31, e 27 dicembre 1978, n. 70, e interpretazione autentica dell'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, concernenti la materia della pesca).

Dopo aver riepilogato l'evoluzione delle leggi regionali concernenti il fermo biologico, nell'ambito delle quali si inserisce anche la norma impugnata e dopo aver precisato che l'Assessore regionale alla pesca aveva ricevuto la formale contestazione di responsabilità essendogli stato notificato un atto di citazione in giudizio davanti alla Corte dei conti in relazione ai decreti assessorili del 1992, il commissario dello Stato censura il ricordato art. 1 poiché, sotto forma di interpretazione autentica, estende l'ambito di operatività della legge regionale del 1990 con efficacia retroattiva.

Il commissario dello Stato richiama i principi enunciati dalla Corte costituzionale, secondo i quali ha carattere di interpretazione autentica quella norma che, senza modificare il testo della norma interpretata, ne chiarisce il significato e la portata ovvero privilegia una delle interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo risulti dalla coesistenza delle due norme. La legge impugnata contrasterebbe con questi principi giurisprudenziali, perché la legge regionale n. 25 del 1990 non aveva dato occasione a divergenze interpretative. In particolare non erano sorti dubbi sul fatto che i beneficiari delle provvidenze economiche collegate al fermo biologico potevano essere solo i natanti che operavano effettivamente negli ambiti territoriali interessati dal divieto temporaneo di pesca. Al contrario, la norma impugnata consente che beneficino dei provvedimenti collegati al fermo biologico i natanti autorizzati ad esercitare l'attività di pesca in alcune zone della Sicilia, a prescindere dal fatto che essi effettivamente operino nelle zone interessate dal divieto di pesca. Secondo il commissario dello Stato, risulta evidente che il legislatore siciliano ha palesemente ed arbitrariamente distorto la funzione tipica dell'interpretazione autentica, volendo conferire effetto retroattivo ad una innovazione legislativa, al fine di sanare alcuni provvedimenti amministrativi illegittimi e di far cadere le eventuali responsabilità patrimoniali dei funzionari.

L'incostituzionalità della norma impugnata, inoltre, sarebbe resa evidente dal pregiudizio recato ai principi della imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, oltre che a quello della responsabilità dei funzionari. Infine, si osserva che la disposizione impugnata, estendendo i soggetti beneficiari del fermo temporaneo di pesca, avrebbe dovuto essere preventivamente sottoposta al vaglio della commissione CE, come prescritto dall'art. 93 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

4. - La Regione siciliana, costituitasi in giudizio, chiede che sia dichiarata la manifesta infondatezza o l'inammissibilità delle questioni proposte dal commissario dello Stato.

Ad avviso della Regione, la legge impugnata sarebbe intervenuta per porre fine alle divergenze interpretative sorte circa la reale portata dell'art. 9, secondo

comma, della legge regionale n. 25 del 1990. I dubbi interpretativi riguardavano, in particolare, l'individuazione dei beneficiari della norma, genericamente identificati con le imprese "operanti" nei golfi di Castellammare, Catania e Patti. Secondo la resistente, interpretando la legge n. 25 del 1990 alla luce dell'art. 3 del decreto ministeriale 7 maggio 1987, n. 248 - che attribuisce validità alle autorizzazioni alla pesca, oltre che con riferimento al compartimento marittimo di iscrizione, riguardo anche a quelli limitrofi -, per "imprese operanti" dovrebbero intendersi i natanti autorizzati amministrativamente all'esercizio della pesca nelle zone indicate dalla legge. Tale è l'interpretazione accolta nella relazione al disegno di legge impugnato e nei decreti assessorili del 1992 più volte menzionati. Di diverso avviso, invece, è stata la Procura della Corte dei conti che ha ritenuto non condivisibile la menzionata interpretazione, citando in giudizio per danno erariale l'Assessore regionale ed il direttore regionale alla pesca. La norma impugnata sarebbe intervenuta per porre fine a tale divergenza interpretativa, accogliendo il punto di vista dell'amministrazione regionale.

L'infondatezza della prima questione proposta dal commissario dello Stato sarebbe provata dal fatto che sia la dottrina, sia la giurisprudenza costituzionale concordano nel ritenere che sussiste una "impossibilità logica di distinguere tra leggi interpretative che interpretano e leggi interpretative che innovano" e che in ogni caso l'illegittimità costituzionale di una legge di interpretazione autentica non può farsi discendere dalla sua presunta portata innovativa, dato che, al di fuori dell'ipotesi contemplata dall'art. 25, il principio della irretroattività delle leggi non assurge a precetto costituzionale. In questa prospettiva, secondo la Regione, la Corte costituzionale ha affermato che la legittimità costituzionale di un intervento legislativo retroattivo non è contestabile nemmeno quando la finalità perseguita è stata quella di rimuovere una interpretazione giurisprudenziale sgradita.

Per le medesime considerazioni la Regione siciliana ritiene che la norma impugnata non si ponga in contrasto con l'art. 103 della Costituzione. Dopo aver osservato che il parametro di costituzionalità invocato dal commissario dello Stato è il solo art. 103 della Costituzione, e non già gli artt. 101 e 103 che garantiscono l'autonomia e l'indipendenza della funzione giurisdizionale, la Regione rileva che la Corte costituzionale ha in più di una occasione escluso che l'interpretazione autoritativamente imposta dal legislatore violi la potestas iudicandi riservata al potere giudiziario, ferma l'intangibilità delle situazioni definite con sentenza passata in giudicato. Infine, la Regione ricorda che la Corte costituzionale ha considerato legittime anche le norme retroattive dirette a sanare provvedimenti amministrativi originariamente invalidi, anche se esse incidono, senza violare il giudicato, sulla attività giurisdizionale.

Quanto alla violazione dell'art. 11 della Costituzione, la Regione ritiene che la questione sia inammissibile, perché, secondo la giurisprudenza costituzionale costantemente seguita a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, i conflitti tra le norme interne e le norme comunitarie non rientrerebbero nella competenza della Corte costituzionale. In ogni caso la questione sarebbe infondata, sia perché, nell'interpretazione data dalla Regione, la norma impugnata, non avendo esteso il novero dei beneficiari di cui all'art. 9 della legge n. 25 del 1990, non cadrebbe nell' ambito del procedimento di controllo previsto dall'art. 93 del Trattato CE; sia perché l'art. 93 del Trattato CE non vieta qualsiasi aiuto statale alle imprese, ma solo quelli che favoriscono alcune imprese, pregiudicando la libera concorrenza.

5. - In prossimità dell'udienza la Regione siciliana ha presentato una memoria relativa al giudizio instaurato con il ricorso n. 43 del 1994, con la quale ribadisce le posizioni sostenute nell'atto di costituzione e adduce alcune argomentazioni ulteriori.

La Regione insiste sulla natura interpretativa della legge impugnata, data l'ambiguità della legge regionale n. 25 del 1990. Infatti, l'interpretazione più

rigorosa di tale legge, seguita dal commissario dello Stato, avrebbe reso impossibile la sua corretta applicazione, data la difficoltà di accertare ove effettivamente fosse operante ciascun natante ammesso a beneficiare del premio di fermo biologico.

Quanto alla censura relativa alla interferenza del legislatore nell'esercizio della funzione giurisdizionale, la Regione afferma, anzitutto, la inammissibilità della questione, data dalla evidente inidoneità dell'art. 103 della Costituzione a fungere, nella fattispecie in esame, da parametro costituzionale. In ogni caso la questione sarebbe infondata, dal momento che, secondo la giurisprudenza costituzionale più recente, non sarebbe incostituzionale nemmeno la legge retroattiva che esplichi i suoi effetti anche nei confronti di un giudicato. La Regione, infine, sostiene di avere adempiuto agli obblighi imposti dall'art. 93 del Trattato CE. Infatti, l'aiuto alle imprese di pesca sarebbe stato notificato alla commissione sia in occasione della legge regionale n. 25 del 1990, sia in occasione delle modifiche apportate dall'impugnato art. 4.

Considerato in diritto

1. - Con due distinti ricorsi il commissario dello Stato per la Regione siciliana solleva varie questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 4 e 5 della delibera legislativa regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 marzo 1994 (modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria) e nei confronti dell'art. 1 della legge regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 10 maggio 1994 (Integrazioni alle leggi regionali 1 agosto 1974, n. 31, e 27 dicembre 1978, n. 70, e interpretazione autentica dell'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, concernenti la materia della pesca). Il ricorrente sospetta che i citati artt. 4 e 5 siano contrastanti con l'art. 12 dello Statuto speciale per la Sicilia (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e con gli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione; mentre ritiene che il ricordato art. 1 possa violare gli artt. 3, 11, 97 e 103 della Costituzione stessa.

Poiché i ricorsi prospettano questioni di costituzionalità fra loro connesse, la loro trattazione può essere riunita.

2. - Occorre preventivamente esaminare l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla difesa della Regione siciliana in relazione alla questione concernente l'art. 1, per il profilo per il quale il ricorrente assume la violazione dell'art. 11 della Costituzione. Più precisamente, poiché il commissario dello Stato dubita che l'articolo impugnato, nell'estendere l'ambito dei beneficiari di "aiuti alle imprese" senza avviare il procedimento di controllo davanti alla Commissione della comunità europea, si ponga in contrasto con l'art. 93 del Trattato CE, la Regione siciliana eccepisce, innanzitutto, che, sulla base della giurisprudenza costituzionale decorrente dalla sentenza n. 170 del 1984, i conflitti tra norme interne e norme comunitarie fuoriescano dalle competenze di questa Corte, essendo materia riservata ai giudici comuni.

L'eccezione va respinta.

Nel caso deciso con la recente sentenza n. 384 del 1994 - nel quale, come nell'ipotesi in esame, era stato prospettato il contrasto di una delibera legislativa regionale, non ancora promulgata, con una norma comunitaria direttamente applicabile - questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Umbria ritenuta contrastante con norme di regolamento comunitario. Diversamente da quanto sembra opinare la Regione resistente, la decisione che ha stabilito l'anzidetto precedente specifico non contraddice l'orientamento costantemente seguito da questa Corte a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, ma ne presuppone piuttosto la validità.

Nella sentenza da ultimo ricordata questa Corte ha affermato che le norme comunitarie produttive di effetti diretti, poiché provengono da un "ordinamento distinto, ma coordinato" e poiché debbono avere piena efficacia obbligatoria e uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, entrano e permangono in vigore nell'ordinamento italiano senza che la loro efficacia possa essere intaccata dalle leggi nazionali, sia anteriori che successive. Infatti, come è chiaramente precisato nella medesima sentenza, l'effetto connesso con la vigenza nell'ordinamento italiano delle norme comunitarie è quello, non già di caducare, abrogare, modificare o invalidare le disposizioni legislative interne con esse incompatibili, bensì di impedire che queste disposizioni vengano in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale.

Detto in altri termini, entro un contesto nel quale le fonti normative della Comunità Europea e quelle dei singoli Stati non sono ancora integrate in un solo sistema, la "non applicabilità" della norma interna a favore di quella comunitaria, che contiene "la disciplina della specie", comporta che l'eventuale contrasto della disposizione interna rispetto a un precetto comunitario non possa autorizzare, nell'ambito di una controversia di fronte al giudice nazionale, a validamente sollevare una questione di costituzionalità per l'eventuale violazione dell'art. 11 della Costituzione da parte della norma interna, poiché si tratterebbe di una questione priva del dovuto requisito della rilevanza. Di qui deriva l'inevitabile dichiarazione di inammissibilità di ogni questione, basata sull'ipotizzato contrasto tra norma interna e norma comunitaria, quando questa sia sollevata da un giudice nazionale nel corso di un giudizio.

Diverso è il caso in cui il medesimo contrasto tra norma interna e norma comunitaria si manifesti nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via principale, tanto più dopo che questa Corte (v. sentenza n. 389 del 1989), quasi in concomitanza con la Corte di giustizia europea (v. sentenza 22 giugno 1989, in causa n. 103/1988), ha riconosciuto che vincolati a non dare applicazione alle norme interne confliggenti con quelle comunitarie sono anche gli organi della pubblica amministrazione, vale a dire soggetti sforniti del potere di dichiarazione del diritto. Proprio in quella decisione, subito dopo l'anzidetto riconoscimento, questa Corte ha precisato che la "non applicazione" della norma interna confliggente con quella comunitaria non fa venir meno "l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie", esigenza che "se, sul piano dell'ordinamento nazionale, (..) si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia così essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l'oggetto di un preciso obbligo per gli Stati membri" (v. sentenza n. 389 del 1989, punto 4 in diritto).

Con la sentenza n. 384 del 1994 la Corte costituzionale, nell'ambito di un giudizio di costituzionalità sollevato in via principale avverso una legge regionale, ha per la prima volta affermato che l'esigenza di depurare l'ordinamento nazionale da norme incompatibili con quelle comunitarie, essendo ancorata al valore costituzionale comportante la chiarezza normativa e la certezza nell'applicazione del diritto da parte di tutti i sottoposti alla legge, può essere soddisfatta anche con una dichiarazione d'illegittimità costituzionale. Ed, invero, poiché nei giudizi di costituzionalità in via principale l'oggetto del giudizio stesso, non è una norma in quanto applicabile, ma una norma di per sé lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni (nel caso di impugnazione di leggi statali da parte delle regioni) o ex se violatrice di norme costituzionali (nel caso di impugnazione di leggi regionali da parte dello Stato) - tanto che in tali giudizi possono essere contestate anche disposizioni di legge non ancora efficaci o ad

efficacia differita (v. sentenze nn. 224 del 1990, 242 del 1989, 39 del 1971, 37 del 1966, 75 del 1957) - non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria. Né è senza significato la considerazione che, dati i ricordati caratteri del giudizio in via principale, la "non applicabilità" della norma interna confliggente con quella comunitaria rappresenterebbe, nei casi in cui il contrasto normativo si palesasse nell'ambito di quel giudizio, una garanzia inadeguata rispetto al soddisfacimento del dovere, fondato sull'art. 5 del Trattato di Roma e sull'art. 11 della Costituzione, di dare pieno e corretto adempimento agli obblighi comunitari.

3. - Sebbene ammissibile, la questione indicata nel punto precedente è chiaramente non fondata.

La censura sollevata dal commissario dello Stato per la pretesa violazione degli obblighi derivanti dall'art. 93 del Trattato CE, con conseguente lesione dell'art. 11 della Costituzione, ignora che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea (v., ad esempio, sentenza 9 ottobre 1984, in cause nn. 91 e 127 del 1983), una volta che la Regione abbia comunicato alla Commissione della comunità europea la disciplina da essa stabilita in una certa materia comportante aiuti alle imprese, i successivi interventi legislativi modificativi della predetta disciplina possono essere resi noti alla Commissione stessa anche attraverso procedure informali. E, stando agli atti prodotti nel presente giudizio, ciò è quel che è precisamente avvenuto nel caso dei provvedimenti adottati dalla Regione siciliana in relazione al contestato "fermo biologico".

4. - Non fondata è la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge regionale approvata il 4 marzo 1994 per violazione dell'art. 12 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, sollevata sul presupposto che la Commissione assembleare non abbia avuto modo di esprimere il proprio parere sulle predette disposizioni.

Premesso che la questione è sicuramente ammissibile, per il semplice fatto che la Corte è chiamata a decidere sulla violazione di una norma contenuta nello Statuto speciale comportante un vizio procedurale nella formazione di disposizioni di legge regionale (v. in senso conforme, ad esempio, sentenze nn. 134 del 1969 e 57 del 1957), la non fondatezza della stessa deriva dall'erronea interpretazione che il ricorrente conferisce al menzionato art. 12 dello Statuto. Quest'ultimo, infatti, prescrive che l'elaborazione dei progetti di legge debba avvenire nell'ambito delle Commissioni assembleari, mentre la richiesta alle stesse di un parere sugli emendamenti presentati in Assemblea - richiesta, peraltro, occorsa nella specie - non ha un fondamento nel ricordato art. 12, ma lo ha in distinte norme del Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana. Né spetta a questa Corte valutare l'incongruenza di richiedere il parere della Commissione competente su emendamenti dal contenuto assolutamente eterogeneo rispetto a quello del progetto di legge in discussione, riposando nei poteri del presidente dell'Assemblea regionale la garanzia che non siano ammessi emendamenti ritenuti eterogenei rispetto al progetto di legge cui quelli si riferiscono.

5. - Venendo all'esame dei vizi sostanziali denunziati dal commissario dello Stato, al fine di procedere ad una loro corretta valutazione occorre illustrare in via di premessa la vicenda normativa nella quale gli atti impugnati si inseriscono.

Dopo che la legge regionale 27 maggio 1987, n. 26, all'art. 14, aveva previsto la disciplina generale del fermo temporaneo dell'attività di pesca "al fine di favorire l'adattamento delle possibilità di pesca alla capacità della flotta" e aveva dettato le condizioni per concedere "premi di fermo temporaneo" alle imprese o alle persone che interrompono l'attività di pesca, l'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n.

25, ha nuovamente fatto ricorso al medesimo fermo temporaneo dell'attività di pesca al diverso fine di favorire il ripopolamento ittico di alcune zone di mare ricomprese nel territorio della Regione siciliana. Più precisamente, la disposizione da ultimo citata prevede il fermo temporaneo di pesca, con le connesse agevolazioni stabilite dal ricordato art. 14, per le imprese che, avendo sede legale nel territorio della Regione, svolgano attività di pesca a strascico, o con sistemi ad esso assimilabili, servendosi di natanti iscritti in determinati compartimenti marittimi regionali (Catania, Palermo, Messina, Trapani, Augusta), in alcune zone di mare da delimitare, con decreto dell'Assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca, nell'ambito di alcune aree indicate dalla stessa disposizione di legge (golfo di Catania, golfo di Patti, golfo di Castellammare).

Con due decreti, datati rispettivamente 19 marzo 1992 e 28 aprile 1992, l'anzidetto Assessore regionale ha vietato, in via sperimentale, la pesca a strascico e a mezzo di reti volanti pelagiche per 150 giorni continuativi in relazione a una zona di mare più ampia di quella indicata dalla precedente legge, segnatamente la zona compresa tra Capo Zafferano e Capo Calavà, accordando ai natanti iscritti nei compartimenti marittimi ricompresi nella delimitazione operata con i decreti la facoltà di beneficiare delle provvidenze economiche collegate al fermo temporaneo di pesca, previste dalla legge regionale n. 26 del 1987.

Secondo il commissario dello Stato, le disposizioni legislative impugnate sono sopravvenute a tali decreti - che, ad avviso dello stesso ricorrente, avevano illegittimamente esteso, sia nel loro riferimento territoriale, sia in relazione ai soggetti beneficiari, l'ambito di applicazione del fermo biologico di pesca previsto dalla legge regionale n. 25 del 1990 - al solo fine di dare una copertura legislativa a posteriori alle ricordate decisioni dell'Assessore. Più precisamente, mentre l'art. 1 della delibera legislativa approvata il 10 maggio 1994, introducendo una disposizione ritenuta dal ricorrente falsamente interpretativa dell'art. 9, comma 2, della legge regionale n. 25 del 1990, ha con effetto retroattivo ampliato l'area delle imprese originariamente beneficiarie delle agevolazioni previste, l'art. 4 della delibera legislativa approvata il 4 marzo 1994 ha esteso, a sanatoria, per l'anno 1992 i benefici di cui all'art. 9 della legge regionale n. 25 del 1990 alle imprese e ai componenti gli equipaggi interessati al fermo temporaneo di pesca stabilito dai ricordati decreti assessorili.

6. - Sotto il primo profilo, vanno dichiarati non fondati i dubbi di legittimità costituzionale che il commissario dello Stato solleva nei confronti dell'art. 1 della legge regionale approvata il 10 maggio 1994, per essere quest'ultimo espressione di un uso irragionevole e arbitrario del potere di interpretazione autentica esercitato dal legislatore regionale siciliano, in violazione dei principi di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), dei principi del buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), nonché del potere attribuito alla Corte dei conti di promuovere azioni di responsabilità per danno erariale al riparo da indebite interferenze di altri poteri (art. 103 della Costituzione).

Premesso che, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale (v., ad esempio, sentenze nn. 397 del 1994, 455 del 1992, 233 del 1988), nessun rilievo può essere accordato alla autoqualificazione della legge al fine di considerare quest'ultima un atto di interpretazione autentica, questa Corte ha costantemente affermato che tale qualificazione deve riconoscersi a quelle norme obiettivamente dirette a chiarire il senso di norme preesistenti ovvero a escludere o a enucleare uno dei sensi fra quelli ragionevolmente ascrivibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre l'applicazione della variante di senso prescelta da parte di coloro che dovranno dare esecuzione alla norma interpretata. Da ciò consegue, come è stato ripetutamente sottolineato da questa Corte, che la natura di legge interpretativa "va desunta da un rapporto fra norme - e non fra disposizioni - tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma

interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario" (v., ad esempio, sentenze nn. 397 del 1994, 424 del 1993, 455 del 1992, 155 del 1990, 233 del 1988; nonché ordinanze nn. 480 del 1992 e 205 del 1991).

Contro tale definizione non può validamente opporsi, come fa la difesa della Regione siciliana, che non sia possibile distinguere tra "legge interpretativa" e "legge innovativa", poiché, se non v'è dubbio alcuno che anche il primo tipo di legge sia diretto a introdurre un novum nell'ordinamento giuridico, quantomeno consistente nella prescrizione di dover seguire una certa interpretazione e non altra, non si può del pari dubitare, come si è già sottolineato, che carattere tipico ed esclusivo delle leggi interpretative è che il significato normativo enucleato e imposto con le stesse leggi debba essere ricompreso fra le possibilità di senso ragionevolmente ascrivibili al testo della disposizione interpretata (v., ad esempio, sentenze nn. 88 del 1995; 424 e 39 del 1993; 455, 454 e 440 del 1992; 380 e 155 del 1990). Sotto quest'ultimo profilo, occorre sottolineare che, nella specie, la norma interpretata, vale a dire l'art. 9 della legge regionale n. 25 del 1990, facendo riferimento alle imprese "operanti" nelle aree delimitate dai decreti dell'Assessore, usa un'espressione che in origine avrebbe potuto esser interpretata tanto nel senso di denotare le imprese che effettivamente esercitano la pesca nelle zone colpite dal fermo, quanto nel senso di indicare le imprese i cui natanti sono autorizzati a esercitare la pesca nelle stesse zone. L'intervento interpretativo del legislatore regionale, che circoscrive a quest'ultimo significato il senso da attribuire alla norma interpretata, non può esser qualificato altro che come "legge di interpretazione autentica", ragionevolmente giustificata dall'esigenza di ovviare a serie difficoltà di accertamento, ove si fosse seguita interpretativamente l'altra via, e di evitare consequenzialmente possibili disparità di trattamento in sede di applicazione.

Come questa Corte ha già avuto modo di affermare (v., ad esempio, sentenze nn. 15 del 1995, 402 e 39 del 1993, 6 del 1988, 167 del 1986), il corretto esercizio del potere legislativo di interpretazione autentica, indipendentemente dalle intenzioni del legislatore di incidere sulla soluzione dei casi sub iudice (v. sentenza n. 397 del 1994; ordinanza n. 480 del 1992), non lede di per sé la sfera riservata al potere giudiziario, sempreché, di norma, siano salvaguardati gli effetti derivanti da sentenze passate in giudicato, dal momento che l'attribuzione legislativa di un dato significato a una determinata disposizione di legge non comporta alcuna illegittima interferenza sulla potestas iudicandi, muovendosi sul diverso piano delle fonti normative in ordine alla definizione e alla delimitazione della fattispecie normativa oggetto di quella potestas (v., ad esempio, sentenze nn. 397 del 1994, 402 e 39 del 1993, 155 del 1990, 754, 91 e 6 del 1988).

7. - Merita, invece, accoglimento la censura prospettata dal commissario dello Stato nei confronti dell'art. 4 della legge regionale approvata il 4 marzo 1994, il quale stabilisce che i benefici di cui all'art. 9 della legge regionale n. 25 del 1990 sono estesi, esclusivamente per l'anno 1992, alle imprese di pesca e ai componenti gli equipaggi interessati al divieto di pesca a strascico e di pesca a mezzo di reti volanti pelagiche di cui ai decreti 19 marzo 1992 e 28 aprile 1992 dell'Assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca.

La disposizione appena citata è indubbiamente una norma di sanatoria dei decreti assessorili sopra indicati, i quali, nella parte in cui individuano la zona di mare ricompresa tra Capo Zafferano e Capo Calavà come ambito territoriale di applicazione del "fermo biologico", risultano sicuramente difformi rispetto alle previsioni contenute nell'art. 9 della legge regionale n. 25 del 1990, nel senso che estendono i benefici ivi stabiliti a soggetti non contemplati nella disposizione di legge posta a fondamento del potere di delimitazione riconosciuto all'Assessore.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le leggi di sanatoria non

sono costituzionalmente precluse in via di principio, ma, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio di costituzionalità estremamente rigoroso: l'intervento legislativo in sanatoria, infatti, può essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso, "tali da escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale - originariamente applicabile - con quella eccezionale successivamente emanata" (v. sentenza n. 100 del 1987, nonché sentenze nn. 402 del 1993, 474 del 1988). Più in particolare, siffatto scrutinio dev'essere svolto tanto sotto il profilo del rispetto del principio costituzionale di parità di trattamento, quanto sotto il profilo della salvaguardia da indebite interferenze nei confronti dell'esercizio della funzione giurisdizionale (v. sentenza n. 346 del 1991).

Sotto entrambi i profili la disposizione di legge impugnata si rivela manchevole. Infatti, l'estensione della disciplina, originariamente ristretta dalla legge regionale n. 25 del 1990 a determinati soggetti, non è sostenuta da interessi pubblici, legislativamente rilevanti, di preminente importanza generale, ma risulta semplicemente vòlta a fornire la copertura legale successiva a decisioni assessorili risultanti difformi dalla previa disciplina legislativa e, come tale, si mostra unicamente diretta a esonerare l'Assessore da eventuali responsabilità di ordine giuridico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione siciliana (Modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 marzo 1994;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione siciliana, di cui al precedente capoverso, sollevata dal commissario dello Stato per la Regione siciliana, in riferimento all'art. 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto della Regione siciliana), con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione siciliana (Integrazioni alle leggi regionali 1 agosto 1974, n. 31, e 27 dicembre 1978, n. 70, e interpretazione autentica dell'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, concernenti la materia della pesca), approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 10 maggio 1994, sollevate dal commissario dello Stato per la Regione siciliana, in riferimento agli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione siciliana, di cui al precedente capoverso, sollevata dal commissario dello Stato per la Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 11 della Costituzione, per violazione dell'art. 93 del Trattato istitutivo della Comunità Europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 1995.

Il presidente: BALDASSARRE
Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria il 30 marzo 1995.
Il direttore della cancelleria: DI PAOLA