



CONSIGLIO REGIONALE DEL LAZIO

SETTORE LEGISLATIVO

# L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA

Configurazioni giuridiche e limiti.  
Rapporto con le modificazioni  
normative e le circolari  
interpretative.

Osservatorio legislativo interregionale  
Firenze, 6 - 7 aprile 1995

## INTERPRETAZIONE AUTENTICA - CONFIGURAZIONI GIURIDICHE E LIMITI - RAPPORTO CON LE MODIFICAZIONI NORMATIVE E LE CIRCOLARI INTERPRETATIVE.

### 1. INTERPRETAZIONE AUTENTICA

#### 1.1 DEFINIZIONE E CARATTERI

Il termine interpretazione viene generalmente usato con un significato alquanto elastico. In senso stretto interpretare una disposizione vuol dire individuarne il contenuto e determinarne il significato.

Nei moderni sistemi giuridici l'attività interpretativa è esercitata da operatori tipici. In corrispondenza delle diverse figure tipiche di interprete si suole distinguere tra interpretazione autentica, ufficiale, giudiziale, dottrinale.

L'interpretazione autentica, oggetto del presente studio, designa in senso lato l'interpretazione compiuta dallo stesso autore del documento interpretato (senza riferimento all'identità e alla natura del documento). Con particolare riferimento all'ambito legislativo l'interpretazione autentica è quella compiuta dallo stesso legislatore mediante una legge successiva, con la quale viene attribuito uno specifico significato alle disposizioni di una legge precedente.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale e il prevalente orientamento dottrinario va riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della disposizione interpretata, ne chiarisca il significato normativo ovvero privilegi una tra le interpretazioni "ab origine" possibili, di modo che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza di due disposizioni (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore.

Più recentemente la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 233 del 1988, ha puntualizzato che la qualificazione giuridica di legge interpretativa spetta "a quelle leggi o a quelle disposizioni che, riferendosi e saldandosi con altre disposizioni (quelle interpretate), intervengono esclusivamente sul significato normativo di queste ultime (senza perciò intaccarne o integrarne il dato testuale), chiarendone o esplicitandone il senso ove considerato oscuro, ovvero escludendone o enucleandone uno dei sensi ritenuti possibili, al fine, in ogni caso, di imporre all'interprete un determinato significato normativo della disposizione interpretata".

Dalla surriferita sentenza della Corte Costituzionale, si evince, pertanto, che è interpretativa la legge meramente dichiarativa, nel senso che non tocca nè la disposizione, nè le norme ivi contenute, ma chiarisce o esplicita uno dei sensi (significati normativi) desumibili dal dato testuale della disposizione interpretata.

La legge interpretativa, per quanto attiene alla sua forza vincolante, non si differenzia in nulla dalle altre leggi. Essa peraltro trova due essenziali motivi di caratterizzazione nella non autonomia e nella naturale efficacia retroattiva.

Infatti la legge interpretativa non si applica autonomamente ma come parte di altra disposizione e precisamente come parte della disposizione interpretata, della quale chiarisce un aspetto senza sostituirla (Giannini in proposito definisce le leggi di interpretazione come "leggi di secondo grado").

Il carattere della non autonomia della legge interpretativa consente di risolvere alcuni casi dubbi sorti nella pratica. Ad esempio in dottrina (Rescigno G. U.) si è posto il quesito se si abbiano disposizioni interpretative nel caso che: a) una nuova legge ripeta una vecchia disposizione in modo più chiaro, oppure b) un nuovo codice risolva un dubbio sorto nell'applicazione del precedente codice. In queste ipotesi sembra certo che non si abbiano disposizioni interpretative giacché queste, pur quando non si dichiarino

espressamente tali, si caratterizzano per il fatto che si riferiscono ad altra disposizione chiarendola, cosicché in concreto la disciplina che ne deriva va desunta contemporaneamente e dalla disposizione interpretata e dalla disposizione interpretativa; invece nelle ipotesi sopra avanzate le nuove disposizioni contemporaneamente assorbono in sé le precedenti e le sostituiscono abrogandole. In tal modo non restano in vigore due disposizioni che si integrano e si completano ma una sola, la nuova disposizione, che è stata formulata in modo da eliminare i dubbi che la vecchia disposizione ormai abrogata aveva suscitato.

Con due sentenze del 1990 (n. 155 e n. 380) la Corte sembra aver definitivamente consolidato un'orientamento secondo cui la legge formalmente interpretativa ma a contenuto sostanzialmente innovativo, risulta illegittima se avente portata abrogativa ovvero carattere autonomo rispetto alla legge interpretata. Il discrimine tra disposizioni interpretative sembra ricollegarsi quindi al fenomeno abrogativo; la vera interpretazione autentica non è idonea come tale a produrre alcun effetto di questo genere, facendo rimanere in vigore le norme alle quali si ricollega.

La naturale retroattività è l'altro elemento che, unitamente al carattere della non autonomia, caratterizza nell'ordinamento italiano le leggi di interpretazione e le differenzia dalle altre leggi, che sono "naturalmente irretroattive". L'efficacia retroattiva infatti, è propria della sola legge che operi una funzione interpretativa e non una innovazione sostanziale. La differenza tra legge interpretativa e legge innovativa comporta la "naturale impossibilità" per la seconda di spiegare effetti retroattivi. Ne deriva che laddove una legge voglia essere retroattiva deve dichiararlo espressamente o porre disposizioni tali che non siano interpretabili altrimenti che come retroattive, mentre la legge di interpretazione è per ciò solo retroattiva e se vuole essere irretroattiva deve dichiararlo.

Pertanto non è riconducibile ad attività interpretativa la disposizione che pretenda di chiarire il significato di un'altra disposizione attribuendole un senso del tutto nuovo

o non desumibile dalla originaria formulazione testuale della medesima. In tal caso, infatti, la disciplina è sostanzialmente innovativa e dunque "naturalmente" insuscettibile di applicazione retroattiva in ossequio al principio della certezza del diritto, intesa come esigenza di stabilità degli interessi e dei rapporti preteriti, cardine della tranquillità sociale e del vivere civile.

## 1.2. PRESUPPOSTI

Presupposti indefettibili dell'attività interpretativa sono l'esistenza di una precedente disposizione con cui la legge interpretativa possa saldarsi e un dubbio interpretativo obiettivamente rilevabile. Manifestazioni tipiche, sintomatiche del dubbio interpretativo sono generalmente: a) gravi ed insuperabili ambiguità semantiche e sintattiche; b) incertezza in sede di applicazione della norma da parte dell'operatore giuridico; c) contrasto giurisprudenziale; d) dispute dottrinarie già esistenti; e) timori che dubbi o disparità di opinioni possano presentarsi in futuro.

L'esigenza della legge interpretativa infatti nasce o perché nella pratica sono sorti dei dubbi e delle disparità di opinioni intorno alla interpretazione di precedenti disposizioni o perché il legislatore ha ragione di temere che questi dubbi e disparità possano insorgere in futuro. Onde prevenire questa possibilità od eliminare quella realtà di fatto, il legislatore emana una nuova disposizione che tronchi alla radice il dissenso esistente o la possibilità di dissenso. Viene così approvata una legge di interpretazione, consapevolmente diretta a dirimere i contrasti sorti o che possono insorgere fra gli operatori giuridici, "imponendo" come esatta una soltanto tra le interpretazioni divergenti sostenute fino a quel momento o fra le interpretazioni possibili (in tal senso e in tale misura anche la legge interpretativa innova all'ordine legislativo preesistente poiché

introduce in esso un "quid novi" consistente nell'attribuire a certe norme anteriori un significato obbligatorio per tutti).

Una legge di tale natura è interpretativa in quanto impone una interpretazione: sia questa esatta o meno, poco importa, giacché al legislatore non interessa tanto proporre l'esatta interpretazione scientifica, quanto imporre una e solo una interpretazione, quella presumibilmente che ad esso appare la più opportuna.

Ne consegue che il valore vincolante dell'interpretazione autentica non è condizionato dall'esattezza dell'apprezzamento interpretativo che essa enuncia.

### 1.3 LIMITI

Ammettere la piena legittimità, in generale, del potere legislativo di ricorrere allo strumento dell'interpretazione autentica non significa voler affermare la possibilità di un uso arbitrario ed indiscriminato dello stesso. Infatti il legislatore nel ricorrere a tale strumento incontra una serie di limiti che possono così distinguersi:

a) limiti connessi all'assenza dei presupposti giustificativi dell'attività interpretativa;

b) limiti ulteriori ed eventuali individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

Con particolare riferimento alla seconda delle due categorie di limiti, c'è da sottolineare in primo luogo, che la prevalente dottrina e la giurisprudenza della Corte hanno ritenuto che il principio dell'irretroattività della legge non costituisce di per sé un limite generale dell'attività legislativa, salvo che per la materia penale (art. 25, COST. che vieta norme incriminatrici di comportamenti anteriori alla loro entrata in vigore) e per la materia tributaria (art. 53 COST., da cui si è desunto un limite per le leggi tributarie che, pur potendo dettare norme retroattive, non possono retroattivamente qualificare come elementi rivelato-

ri di capacità contributiva fatti o comportamenti cui, al tempo in cui si verificarono, non veniva in alcun modo connessa tale qualità, quando non sussista alcuna ragionevole presunzione che i loro effetti economici permangano nella sfera del soggetto passivo).

Tra i limiti individuati dalla Corte Costituzionale particolarmente rilevante é il principio dell'unità dell'ordinamento giuridico da intendersi "come coerenza non solo logico-sistematica, ma anche politico-sostanziale delle sue manifestazioni normative ed applicative" (Sorrentino), al fine di evitare la valida coesistenza di norme regolanti un medesimo oggetto, in senso contrastante (Crisafulli).

Inoltre l'eventuale contrasto della legge interpretativa con gli articoli 2 e 3 COST. è stato valutato dalla Corte anche sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza (sent. n. 155 del 1990). Quest'ultimo verrebbe ad essere pregiudicato oltre che da leggi solo nominativamente interpretative ma sostanzialmente innovative, anche da interpretazioni "evolutive" di concetti generici fissati dal legislatore, quando tra il verificarsi di un determinato fatto storico ed il giudizio su di esso, la cosiddetta coscienza sociale subisca modificazioni: in tal caso infatti colui che ragionevolmente prevede una determinata reazione dell'ordinamento al suo comportamento, può incorrere in ben diverse conseguenze a causa dell'intervenuto mutamento del significato normativo di una disposizione genericamente formulata. La Corte con sent. n. 822 del 1988 ha precisato che la riconosciuta retroattività della disposizione interpretativa non può "trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti" poiché ne deriverebbe la violazione del principio di ragionevolezza che ridonda in ingiustificata disparità di trattamento (art. 3 Cost.)

Tale circostanza si verifica anche quando la norma enucleata dal legislatore attraverso l'attività interpretativa, ha un contenuto assolutamente contrastante con la disposizione che dice di interpretare simulando quindi (malamente) una legge di interpretazione autentica. A ben vedere, infat-

ti, essa non ha affatto per oggetto la disposizione richiamata, e mediamente i rapporti da questa disciplinati, ma attiene a rapporti del tutto diversi.

La Corte ha talvolta ritenuto in contrasto con il diritto di agire in giudizio, di cui all'art. 24, comma 2 COST. (che comporta il diritto di ottenere una pronuncia del giudice "senza onerose reiterazioni" CFR. sent. 123/1987), leggi interpretative che ponevano nel nulla gli effetti di sentenze, anche definitive, fondate su interpretazioni opposte a quelle in esse stabilite.

Ulteriori limiti (quali quelli relativi alla tutela dell'affidamento dei singoli quale espressione del principio della certezza del diritto, al principio dell'indipendenza ed autonomia del potere giurisdizionale ed al principio dell'intangibilità del giudicato) in quanto connessi al delicato rapporto tra potere legislativo e giudiziario, in ordine all'attività interpretativa, verranno esaminati nel paragrafo successivo.

#### 1.4. RAPPORTI TRA POTERE LEGISLATIVO E POTERE GIUDIZIARIO

La legge interpretativa, individuando il solo e da quel momento possibile significato normativo della legge interpretata, disciplina direttamente l'attività dell'interprete imponendogli di accogliere quel significato e non un altro.

Al riguardo merita adeguata riflessione il delicato problema relativo all'equilibrio tra i poteri dello Stato e più precisamente il corretto esercizio dei poteri legislativo e giudiziario.

La vigente Costituzione, a differenza dello Statuto Albertino (che all'articolo 73 prevedeva espressamente che "l'interpretazione delle leggi in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo), non contiene alcuna disposizione che attribuisce al potere legislativo la facoltà di adottare interpretazioni autentiche di leggi precedentemente emanate. Ciò nonostante, la Corte Co-



stituzionale ha più volte rilevato che siffatta potestà non costituisce lesione dei principi fondamentali della nostra Carta costituzionale, non risolvendosi di per sé in una interferenza nella sfera del potere giudiziario il fatto che dall'efficacia retroattiva derivi per gli organi giurisdizionali l'obbligo di applicare la legge interpretativa anche ai rapporti sorti nel passato e magari conclusi, ancorché non definiti (sent. C.C. n. 118 del 1957).

Il nodo centrale del problema resta tuttavia la compatibilità dell'istituto con il principio dell'indipendenza della magistratura, cui è costituzionalmente attribuita la funzione interpretativa della legge in ragione della loro concreta applicabilità al caso oggetto della controversia. Infatti se l'interpretazione del diritto nella sua fase dinamica, cioè nel momento dell'attuazione stessa della norma, appartiene al potere giudiziario, è veramente difficile sostenere che tale funzione possa essere esercitata "in condominio" con altro potere dello Stato. A ciò si aggiunga il pericolo che gli atti interpretativi legislativi contribuiscono ad intaccare ulteriormente la già compromessa esigenza fondamentale della certezza del diritto, insidiando, a seconda dei casi, l'autorità del giudicato o il principio di uguaglianza dei cittadini, cioè i cardini fondamentali di ogni ordinamento giuridico democratico.

In passato l'adozione dello strumento dell'interpretazione autentica, costituiva un fenomeno del tutto eccezionale e sporadico, mentre oggi ha assunto le proporzioni di una vera e propria prassi legislativa. Il dato è ancora più preoccupante se si considera che spesso il legislatore ha la pretesa di intervenire con leggi camuffate da interpretazioni autentiche (le cosiddette leggi pseudo-interpretative, cioè leggi formalmente interpretative, ma sostanzialmente innovative, in quanto attributive alla legge interpretata di un significato nuovo, ovvero ulteriore rispetto a quelli originariamente desumibili); in tali casi, quindi, in modo subdolo (cioè sotto la veste surrettizia di una norma di interpretazione autentica) il legislatore elude precise re-

sponsabilità costituzionali, laddove sarebbe più corretto manifestare inequivocamente una volontà modificatrice della legislazione vigente.

Il carattere falsamente interpretativo di una legge sostanzialmente innovativa ha in passato portato la Corte Costituzionale a rinvenire in ciò uno sviamento della funzione legislativa (eccesso di potere legislativo) con indebita interferenza in quella giurisdizionale (artt. 101, 102, 104 della Costituzione). Significative in tal senso sono le sentenze n. 118 del 1957 e n. 187 del 1981 con cui la Corte ha affermato, rispettivamente, l'esistenza e quindi la "potenziale" illegittimità di tale interferenza (senza peraltro mai individuare criteri obiettivi in base ai quali ritenere l'interferenza legittima o illegittima) ovvero l'inammissibilità della legge interpretativa, allorchè, essendo chiaro e univoco il significato della norma, l'interpretazione che se ne vuol dare con la nuova legge è in realtà, al di là della qualificazione formale di essa, surrettiziamente volta a modificare la precedente disposizione o diretta a superare un vizio dell'atto amministrativo applicativo della norma stessa rilevato in sede di controllo o di decisione giurisdizionale.

Quando si parla di eccesso di potere con riferimento alla funzione legislativa (ammesso che esso trovi applicazione alla funzione legislativa considerato che in questa normalmente non si ritrova quel carattere di specialità delle funzioni su cui si basa il concetto di discrezionalità) si intende un vizio inerente al fine perseguito dalla legge, con riferimento alla situazione in cui il legislatore intende direttamente intervenire sui giudizi in corso, travalicando il limite di competenza riservato alla legislazione (che è quello di fornire il diritto oggettivo sulla base del quale risolvere le singole controversie giudiziarie), per arrogarsi il compito di fornire una soluzione di giudizi pendenti singolarmente considerati, compiendo così una interpretazione di tipo giurisprudenziale.

Sintomatico di ciò è il caso in cui la legge interpretativa, con riferimento ad una fattispecie concreta e determinata, sottragga al giudice la norma (originaria interpretazione), la cui asserita violazione ha dato luogo ad un giudizio pendente, sostituendola con un'altra (nuova interpretazione) che è stata simulata preesistente alla controversia. In tal caso, infatti, ci troviamo di fronte ad una legge solo formalmente interpretativa, ma sostanzialmente innovativa che, autoattribuendosi efficacia retroattiva, viola il principio di affidamento dei singoli (che può considerarsi una specificazione del principio della certezza del diritto) e la sfera di competenza della funzione giurisdizionale, sopraggiungendo quando il giudizio è già in corso.

La Corte, con sent. n. 155 del 1990, ha precisato che la legge interpretativa non viola di per sé gli articoli 101, 102, 104 della COST. (e quindi il principio dell'indipendenza ed autonomia del potere giudiziario) a meno che essa non leda il giudicato già formatosi (principio dell'intangibilità del giudicato) o non sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso (preordinata interferenza). Se queste circostanze non ricorrono si deve escludere che le attribuzioni del potere giudiziario siano vulnerate, in quanto legislatore e giudice agiscono su piani diversi: l'uno su quello suo proprio, introducendo nell'ordinamento un "quid novi" che rende obbligatorio per tutti il significato normativo dato ad un precedente atto legislativo, l'altro applicando al caso concreto la legge intesa secondo le comuni regole di ermeneutica.

Peraltro con una recente sentenza, la n. 88 del 1995, la Corte ha avuto modo di precisare che "quando il legislatore utilizza leggi che qualifica come interpretative per introdurre una normativa innovativa a carattere retroattivo, la legittimità di quest'ultime va valutata secondo i canoni consueti con riferimento sia alla nuova disciplina in sé, sia, più limitatamente, al suo ambito di applicabilità, in quanto esteso retroattivamente a fatti, condotte o rapporti pregressi".

Con tale precisazione sembra che la Corte abbia voluto consolidare una posizione che in passato non era stata espressa in modo univoco e cioè che la legge pseudo-interpretativa (nominalmente interpretativa, ma sostanzialmente innovativa) non è di per sé illegittima, ma l'eventuale illegittimità va riscontrata alla stregua dei normali canoni di valutazione. Nella stessa sentenza la Corte ha ribadito che, "al fine di riconoscere o negare il carattere interpretativo o innovativo della disposizione, deve verificarsi, con giudizio riflesso retrospettivamente e tenendo conto del contesto normativo di riferimento, se la disposizione interpretata poteva tra i vari significati plausibili, secondo gli ordinari canoni ermeneutici, esprimere anche il dato precettivo successivamente meglio esplicitato dalla disposizione di interpretazione".

Alla luce di quanto illustrato, posto che nulla vieta al legislatore di innovare l'ordinamento giuridico con effetto retroattivo, essendo il divieto in tal senso costituzionalmente sancito solo per le leggi penali, si ritiene che il ricorso allo strumento della interpretazione autentica debba effettuarsi con estrema cautela e prudenza solo laddove oggettivamente si rinvercano i presupposti giustificativi dell'attività interpretativa.

## 2. PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA RETROATTIVITA' DELLE LEGGI REGIONALI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA.

Con riferimento particolare all'ente Regione la citata problematica della retroattività delle leggi di interpretazione, ha registrato una considerevole svolta con la sent. della Corte Cost. n. 19 del 1989 che ha sgombrato il campo da alcuni dubbi ed equivoci preesistenti. La sentenza, infatti, ribadendo la costituzionalizzazione del principio della irretroattività limitatamente alla sola materia penale (art. 25, co.2 COST.), evidenzia che "l'art. 11 delle disposizioni preliminari del codice civile, dove si enuncia tale principio in via generale, non può assumere per il legislatore regionale altro e diverso significato da quello che es-

sa assume per il legislatore statale, con la possibilità per l'uno e per l'altro di emanare, fuori della materia penale, norme legislative alle quali possa essere attribuita efficacia retroattiva".

In maniera sostanzialmente analoga si era già mossa l'ordinanza della Corte Cost. del 23 giugno 1988, n. 713, nella quale si legge che "il principio di irretroattività della legge, mentre ha una portata generale quale canone ermeneutico imposto all'interprete, non opera con altrettanta latitudine nei confronti del legislatore, cui non è inibito, salvo che nella materia penale, dettare norme con efficacia retroattiva".

Può essere utile rivolgere uno sguardo alle posizioni precedentemente assunte dalla Corte in materia, posizioni oltre che fortemente divergenti dall'attuale, anche tra loro discordanti.

Significativa in tal senso la pronuncia n. 116 del 1957, in cui si afferma che la legge regionale che disponga anche per il passato operi una sicura violazione del principio generale della irretroattività, facendo così discendere un limite di carattere assoluto alla potestà normativa delle Regioni. L'orientamento espresso nella sent. 19 del 1989, trova una sua prima enunciazione nella sent. n. 23 del 1967, nella quale, riaffermando la costituzionalizzazione del principio di irretroattività limitatamente alla materia penale, implicitamente riconosce la retroattività delle leggi regionali; nè manca qualche presa di posizione con cui viene apertamente ammesso il potere regionale "di disporre legislativamente con efficacia su rapporti anteriori" (sent. n. 19 del 1970).

Il carattere assoluto del limite della irretroattività nella giurisprudenza della Corte Costituzionale ha ricevuto in dottrina alcuni temperamenti: in particolare D'Atena, ha "relativizzato" il principio di irretroattività, riconoscendo allo stesso la natura di principio generale "non già nell'estensione di cui alla formulazione positiva (art. 11 delle preleggi, comma 1), ma nella misura in cui risulti

confermato dal concreto atteggiarsi della legislazione statale (nei settori cioè, in cui questa si ispiri effettivamente ad esso)".

Con la sentenza n. 19 del 1989, invece, la Corte sembrerebbe essere approdata ad una più precisa ed univoca posizione: infatti con essa sottolinea che l'irretroattività della legge non rappresenta un principio generale dell'ordinamento e, di conseguenza, un limite per il legislatore regionale, nè in senso assoluto, nè in senso relativo. In tal modo il principio di irretroattività non è più compreso tra i limiti applicabili alla potestà legislativa regionale, tanto che quando la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali con efficacia retroattiva, ha provveduto a siffatta declaratoria per la ragione che tale efficacia incideva su effetti già prodotti dalla legislazione statale, venendo così a violare non un presunto principio fondamentale di irretroattività, bensì il principio dell'unità dell'ordinamento giuridico dello Stato. Più recentemente con sent. n. 389 del 1991, la Corte ha meglio precisato che quest'ultimo principio non rileva tanto sotto il profilo di una incompetenza temporale delle regioni a legiferare su situazioni già disciplinate da leggi dello Stato all'epoca competente e, quindi, come ostacolo assoluto alla retroattività della legge regionale, bensì come parametro indicativo dell'esigenza di assicurare il coordinamento della legge regionale con la legislazione statale preesistente; ciò al fine di garantire la coerenza e la ragionevolezza del sistema, più che la sua continuità temporale.

Attesa la non configurabilità della irretroattività come principio generale dell'ordinamento giuridico, appare tuttavia opportuna la perplessità sollevata dalla dottrina (Castorina) in ordine alla possibilità per il legislatore statale, di qualificare come "principio fondamentale", il vincolo a disporre solo per il futuro. A confortare la soluzione positiva, milita soprattutto il dato secondo il quale, mentre spetta alla Corte Costituzionale la individuazione

dei principi generali, l'art. 117 COST. rimette alla legislazione statale la enunciazione dei principi fondamentali nelle singole materie.

Ora se si ritiene, che principi fondamentali della legislazione siano quelli che, specificando immediatamente fini-valori costituzionali, si rivelino idonei ad orientare la legislazione regionale verso una congrua e coerente attuazione di essi, non si può escludere che nella singola materia il principio di irretroattività della legge regionale possa di fatto adempiere a tale funzione.

### 3. RAPPORTI TRA L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA E LA CIRCOLARE INTERPRETATIVA.

#### 3.1 CIRCOLARE INTERPRETATIVA.

La dottrina suole distinguere dall'interpretazione autentica, l'interpretazione ufficiale che è quella compiuta da un'organo della P.A. nell'esercizio delle proprie funzioni. L'interpretazione ufficiale si estrinseca attraverso vari strumenti, tra i quali assumono un ruolo preponderante le circolari interpretative. La dottrina tradizionale colloca la maggior parte delle circolari interpretative delle leggi fra gli atti che danno notizia di determinazioni adottate da organi sovraordinati nel dirigere l'azione di organi o di enti subordinati, in quanto contengono chiarimenti e indirizzi per l'uso del potere discrezionale dei medesimi.

Anche secondo la dottrina più recente, le circolari interpretative sono strumenti attraverso i quali gli organi di vertice dell'amministrazione intendono conseguire il risultato di una applicazione uniforme del diritto indicando agli uffici sottoposti quale sia, secondo loro, la corretta interpretazione della norma in questione. Ulteriori precisazioni sono state fornite dalla giurisprudenza amministrativa

che ha distinto tra circolari che indirizzano il potere discrezionale e circolari che interpretano la norma da applicare, in ragione della diversa vincolatività delle stesse.

Infatti il Consiglio di Stato (IV Sez., 16 giugno 1981, n° 300) ha ritenuto che la circolare vincoli il dipendente gerarchico quando questi debba agire nell'esercizio di un potere discrezionale della P.A., ma non anche quando ci si trovi di fronte ad un'interpretazione della norma di legge da applicare, poiché l'organo inferiore non può considerarsi vincolato dall'interpretazione della legge compiuta dall'organo superiore. Successivamente tale orientamento è stato seguito anche dal T.A.R. Sicilia (Palermo Sez. II 5 dicembre 1986 n° 404) e ripreso da autorevole dottrina secondo la quale la circolare interpretativa non contiene un vero e proprio comando da parte del superiore gerarchico ma un ausilio all'interpretazione che della norma lo stesso ufficio sottordinato è tenuto a dare.

## 2.2. L'USO DELLA CIRCOLARE INTERPRETATIVA IN AMBITO REGIONALE

Per quanto concerne l'impiego della circolare interpretativa in ambito regionale, si sono prese in considerazione alcune circolari delle Regioni Veneto e Sicilia emanate nel periodo compreso tra il '79 e il '94. Il primo rilievo emerso dall'esame dei testi è che generalmente le circolari non rivestono carattere esclusivamente interpretativo poiché nella maggior parte dei casi sono volte ad illustrare il contenuto di leggi regionali allo scopo di assicurare una uniforme applicazione nel territorio della regione, nonché di risolvere i problemi procedurali e organizzativi derivanti dalla loro applicazione. In tale contesto l'attività interpretativa si inserisce solo laddove alcune disposizioni della legge regionale cui la circolare si riferisce abbiano dato luogo a difficoltà interpretative sul reale significato che deve essere loro attribuito. In alcuni casi l'interpretazione contenuta nelle circolari non è elaborata ex novo



dalla amministrazione regionale emanante, ma richiama e fa proprie precedenti interpretazioni fornite da altri organi; si sono infatti rinvenuti riferimenti ad orientamenti giurisprudenziali (CFR. Circolare P. Reg. Sicilia 21 novembre 1978 n° 6591/41120 che rinvia all'interpretazione adottata in più pronunce dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia), a circolari ministeriali interpretative di leggi statali (CFR. Circolare P.Reg. Sicilia 20 gennaio 1992 n° 634 che si uniforma ad una precedente circolare del Ministro per la Funzione pubblica), ad interpretazioni fornite da Commissioni degli organi legislativi (CFR. Circolare P. Reg. Sicilia 2 novembre 1981 n° 61 che rinvia all'interpretazione adottata dalla Commissione legislativa dell'Assemblea Regionale in sede di relazione di accompagnamento ad un disegno di legge), e talvolta anche a leggi regionali di interpretazione autentica (CFR. Circolare Ass. della Regione Sicilia 18 settembre 1986 n° 328).

Un'ipotesi particolare di ricorso alla circolare interpretativa è stata riscontrata in presenza della necessità di coordinare disposizioni di due o più leggi regionali successive nel tempo che incidono nella medesima materia (CFR. Circolare Regione Veneto 25 novembre 1993, n° 34).

Un caso concreto che ha visto impegnato lo scrivente settore legislativo è quello relativo all'interpretazione di una disposizione dell'art. 4 della L.R. Lazio, n. 49 del 1994, concernente "Calendario venatorio regionale per la stagione 1994/1995". In tale occasione il legislatore regionale, a seguito di sollecitazioni da parte delle amministrazioni provinciali e di alcune associazioni venatorie, ha ritenuto di provvedere con legge di interpretazione autentica per chiarire il significato normativo della disposizione in questione. In realtà, da una analisi attenta del dato testuale e letterale della disposizione da interpretare, nonché da una lettura combinata della stessa con la legge quadro di riferimento (l. n. 157/1992), si è desunta la superfluità del ricorso allo strumento legislativo in quanto il significato normativo enucleabile era univoco sebbene una infelice formulazione della disposizione poteva dar luogo ad

una qualche difficoltà interpretativa. Si è pertanto suggerito il ricorso ad una circolare in luogo di una legge di interpretazione autentica.

### 2.3. CONCLUSIONI

Si deve anzitutto prendere atto che i testi legislativi, per volontà politica, per una inadeguata conoscenza o non corretta utilizzazione della tecnica legislativa, contengono talvolta ambiguità e incongruenze che generano difficoltà interpretative risolvibili con leggi di interpretazione autentica o con circolari interpretative.

Dall'analisi appena svolta si evince che i due strumenti presentano sostanziali differenze: promanano da organi diversi (legislativo ed amministrativo), hanno diversi presupposti ed una diversa efficacia.

Si ritiene che ogniqualevolta ricorra un dubbio interpretativo obiettivamente manifestatosi (gravi ed insuperabili ambiguità semantiche e sintattiche, contrasto giurisprudenziale, incertezza in sede di prima applicazione della norma da parte dell'operatore giuridico, timore che dubbi o disparità di opinioni, nonché di trattamento possano sorgere in futuro, dispute dottrinali in corso, etc.) è necessario o quantomeno opportuno il ricorso allo strumento dell'interpretazione autentica allo scopo di garantire un'interpretazione con efficacia obbligatoria "erga omnes" e dare quindi una norma che regoli in via generale ed astratta l'insieme indefinito di casi concreti che possono presentarsi. Ne consegue, pertanto, che è l'esistenza o meno di un effettivo dubbio interpretativo, l'elemento che dovrebbe indurre a ricorrere rispettivamente allo strumento legislativo o alla circolare. Laddove infatti lo stesso dubbio non è rinvenibile, il ricorso allo strumento legislativo è da un lato superfluo e dall'altro lato alimenta una patologica proliferazione della produzione legislativa. Per evitare ciò è allora opportuno ricorrere alla circolare interpretativa il cui

spazio di intervento è comunque piuttosto circoscritto e limitato. Si ravvisa che almeno tre siano le circostanze che giustificano l'emanazione di una circolare interpretativa:

- a) una formulazione della disposizione da interpretare poco chiara, equivoca, che, pur non dando luogo ad un effettivo dubbio interpretativo, di fatto determina, in chi è chiamato ad interpretare ed ad applicare la disposizione, un qualche imbarazzo, una qualche difficoltà;
- b) la necessità di dover chiarire la portata di un termine, di una locuzione utilizzata in una disposizione normativa, o richiamare la disposizione precedente o successiva in cui quello stesso termine ovvero locuzione è stata esplicitata;
- c) il caso in cui due disposizioni successive nel tempo e disciplinanti il medesimo oggetto necessitano di essere coordinate tra loro al fine di un'applicazione congiunta ed integrata.

E' chiaro comunque che tanto la necessità di ricorrere alla legge di interpretazione autentica, quanto quella di ricorrere alla circolare interpretativa, sono sintomatiche di uno stato patologico del testo legislativo da interpretare e quindi lo sforzo di tutti gli operatori interessati dalla problematica dovrebbe concentrarsi a monte, cioè al momento della produzione legislativa: leggi chiare, intelleggibili e soprattutto ben coordinate tra loro eviterebbero in radice qualsiasi problema poiché non darebbero adito a dubbi interpretativi.

### 3. CENNI SUI CARATTERI COMUNI E DI DIFFERENZIAZIONE DELLA LEGGE DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA, DELLA SENTENZA INTERPRETATIVA DI ACCOGLIMENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE, NONCHE' DELLA INTERPRETAZIONE GIURISDIZIONALE.

Rispetto alla sentenza interpretativa di accoglimento della Corte Costituzionale, la legge di interpretazione ha in comune:

1) l'effetto vincolante della norma applicabile, il quale consiste, nel caso della legge interpretativa, nell'espressione "ora per allora" della volontà dell'organo legislativo mentre, nell'ipotesi della sentenza interpretativa (di accoglimento), nell'annullamento del senso ricevibile dalla disposizione ritenuto dalla Corte difforme a Costituzione;

2) l'esistenza effettiva di un dubbio interpretativo quale motivo sollecitatore (difficile e/o controversa applicazione della fonte da un lato; paventato contrasto con i precetti costituzionali delle norme enucleabili dal testo dispositivo dall'altro): l'interpretazione presuppone sempre un'alterità ed una mediazione;

3) efficacia "ex tunc" degli effetti derivanti da tali attività interpretative.

Per contro, invece, la sostanziale differenza tra gli istituti in questione è che mentre la C.C. determina, con la sentenza interpretativa, la caducazione di uno dei possibili significati normativi enucleabili dalla disposizione, ma non per questo esclude che altri e diversi (significati) possano essere dedotti dagli operatori giuridici, il legislatore con la legge interpretativa enuclea il solo e da quel momento possibile significato normativo attribuibile alla disposizione.

Con riferimento all'interpretazione giudiziaria è da rilevare che quest'ultima a differenza di quella propria del legislatore ha efficacia vincolativa delle parti con il passaggio in giudicato della sentenza, ma l'efficacia vincolativa non va al di là dei limiti oggettivi e soggettivi della cosa giudicata.

Altra interpretazione della disposizione potrà essere data in seguito da diversi magistrati, e anche dallo stesso magistrato in controversie successive, nè l'interpretazione data da un magistrato di grado superiore vincola quello inferiore.

Carattere e valore ben diverso deve essere attribuito invece a quella interpretazione della disposizione che può essere data dalla stessa legge in una disposizione interpretativa contemporanea o successiva.

In questo caso abbiamo una interpretazione obbligatoria per tutti, che non può non spettare al potere legislativo; infatti interpretare una legge in modo per tutti obbligatorio significa dare una norma che regoli in via astratta e generale una classe aperta di comportamenti che possono presentarsi. Ora, il dare la norma è precisamente funzione legislativa; e tanto esorbiterebbe il legislatore il quale pretendesse interpretare una norma in modo obbligatorio per un singolo e concreto rapporto giuridico, quanto il giudice che pretendesse interpretarla in modo obbligatorio per tutti.

## BIBLIOGRAFIA

## DOTTRINA:

- AA.VV.                    Le Circolari amministrative                    Diritto Amm.  
Monduzzi, 1993
- Castorina E.            Spunti problematici a proposito di una sentenza della Corte in materia di leggi regionali interpretative.                    Le Regioni,  
1990, p. 22 ss.
- Cavalieri P.            Spunti ricostruttivi della giurisprudenza costituzionale in tema di leggi interpretative regionali.                    Il Diritto della Regione  
1988, p. 39 ss.
- Chiti M.P.              Voce "Circolare"                                    Enciclopedia  
Giuridica Trec-  
cani, 1993,  
pp. 1-5
- Lioffi G.                Interpretazione autentica di norme transitorie                    Giurisprudenza  
costituzionale,  
1993, p.2105 ss
- Crisafulli V.          Le fonti del diritto                                Cedam 1993
- Giannini M. S.        Voce "Circolare"                                    Enciclopedia  
del Diritto,  
1960, pp. 1-4
- Gizzi E.                Manuale di diritto regionale                    Giuffrè, 1991
- Guastini R.            Voce "Interpretazione"                            Enciclopedia  
Giuridica Trec-  
cani, 1993,  
pp. 1-12

- Immordino M. Il principio di irretroattività: limite della legge regionale o limite della legge? Giurisprudenza costituzionale, 1992, p. 448 ss
- Manetti M. Retroattività ed interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore Giurisprudenza Costituzionale, 1990, p. 963 ss
- Martines T. Lineamenti di diritto regionale  
Ruggeri A. Giuffré, 1992
- Migliarese F. Su un caso di simulazione legislativa Le Regioni 1982 p. 172 ss.
- Paladin L. Diritto regionale Padova, 1992
- Paresci E. Voce "interpretazione" Enciclopedia del Diritto, 1972, pp. 232-233
- Rescigno G. U. Leggi di interpretazione autentica in leggi retroattive non penali incostituzionali Giurisprudenza costituzionale 1964, p. 770 ss
- Rotondi M. Voce "interpretazione della legge" Novissimo digesto italiano, 1975, pp. 897-898
- Sorrentino F. Le fonti del diritto Manuale di Diritto Pubblico a cura di G. Amato e A. Barbera, 1986

- |                |  |  |
|----------------|--|--|
| Tarchi R.      | Nota a sentenza C. C. 4 aprile 1990 n. 155                             | Foro italiano,<br>1990, p.3072 ss                    |
| Zagrebelsky G. | Sull'interpretazione autentica ( a proposito della "legge per Assisi") | Giurisprudenza<br>Costituzionale,<br>1974, p.3482 ss |
| Zingales M.    | Aspetti peculiari dell' attuale legislazione                           | Foro<br>amministrativo<br>1980, p.1875 ss            |

#### GIURISPRUDENZA:

- Corte Cost. 25/30 gennaio 1980 n. 10;
- Corte Cost. 27 gennaio/02 febbraio 1988 n. 123;
- Corte Cost. 24 febbraio/03 marzo 1988 n. 233;
- Corte Cost. 04/14 luglio 1988 n. 822;
- Corte Cost. 19 marzo/04 aprile 1990 n. 155;
- Corte Cost. 11/15 luglio 1991 n. 346;
- Corte Cost. 15 ottobre 1991 n. 389;
- Corte Cost. 04/17 novembre 1992 n. 455;
- Corte Cost. 28 gennaio/10 febbraio 1993 n. 39;
- Corte Cost. 10/17 giugno 1993 n. 283;
- Corte Cost. 14/26 gennaio 1994 n. 6;
- Corte Cost. 08/17 marzo 1995 n. 88.



## CIRCOLARI:

Circ. Ass. Reg. Sic. n. 164 del 27 11 1957;  
Circ. Pres. Reg. Sic. n. 6591/41.12.0. del 21 11 1979;  
Circ. Ass. Reg. Sic. n. 67 del 07 11 1981;  
Circ. Ass. Reg. Sic. n. 1147 del 09 07 1983;  
Circ. Ass. Reg. Sic. n. 36 del 10 05 1986;  
Circ. Ass. Reg. Sic. n. 1 del 19 05 1986;  
Circ. Ass. Reg. Sic. n. 48 del 30 07 1986;  
Circ. Ass. Reg. Sic. n. 3 del 22 05 1987;  
Circ. Ass. Reg. Sic. n. 3 del 30 12 1987;  
Circ. Ass. Reg. Sic. n. 16662 del 05 04 1988;  
Circ. Ass. Reg. Sic. n. 433 del 06 05 1988;  
Circ. Ass. Reg. Sic. n. 5 del 21 02 1989;  
Circ. Ass. Reg. Sic. n. 634 del 20 01 1992;  
Circ. Reg. Ve. n. 2 del 01 02 1994;  
Circ. Reg. Ve. n. 5 del 09 03 1994;  
Circ. Reg. Ve. n. 22 del 27 06 1994.