

OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

APRILE 2012

(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)

Leggi, decreti, regolamenti – Efficacia – Questione di costituzionalità

Corte costituzionale, 5 aprile 2012, n. 78

La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (ex plurimis: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, esistono, inoltre, una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto).

Le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione – integrino, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

Come la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato, anche se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia.

Deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011 («In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 cod. civ. si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»). La norma censurata, lungi dall'esprimere una

soluzione ermeneutica rientrante tra i significati ascrivibili al citato art. 2935 cod. civ., ad esso nettamente deroga, innovando rispetto al testo previgente, peraltro senza alcuna ragionevole giustificazione. Anzi, l'efficacia retroattiva della deroga rende asimmetrico il rapporto contrattuale di conto corrente perché, retrodatando il decorso del termine di prescrizione, finisce per ridurre irragionevolmente l'arco temporale disponibile per l'esercizio dei diritti nascenti dal rapporto stesso, in particolare pregiudicando la posizione giuridica dei correntisti che, nel contesto giuridico anteriore all'entrata in vigore della norma denunciata, abbiano avviato azioni dirette a ripetere somme ai medesimi illegittimamente addebitate. Sussiste, dunque, la violazione dell'art. 3 Cost., perché la norma censurata, facendo retroagire la disciplina in esso prevista, non rispetta i principi generali di eguaglianza e ragionevolezza.

Nel caso in esame, inoltre, non è dato ravvisare quali sarebbero i motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo. Ne segue che risulta violato anche il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

[Link al testo sentenza](#)

Sanità pubblica – Spese sanitarie

Corte costituzionale, 5 aprile 2012, n. 79

L'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), malgrado il suo contenuto specifico e dettagliato, è da considerare per la finalità perseguita, in “rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione” con le norme-principio che connotano il settore dell'organizzazione sanitaria locale, così da vincolare l'autonomia finanziaria regionale in ordine alla disciplina prevista per i “debiti” e i “crediti” delle soppresse unità sanitarie locali.

La soluzione contenuta nell'art. 1 della legge della Regione Basilicata n. 6 del 2011, che ha introdotto l'art. 6-bis nella legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008, di consentire ai direttori delle ASL di Potenza e Matera l'utilizzazione in anticipazione delle disponibilità finanziarie delle aziende stesse per fronteggiare i pagamenti urgenti ed indifferibili relativi ai debiti delle gestioni liquidatorie delle USL disciolte, non realizza la necessaria separazione integrale delle due gestioni più volte richiesta dalla giurisprudenza costituzionale. Consentire anticipazioni per la gestione delle suddette pratiche liquidatorie «non realizza quella impermeabilità fra patrimonio della ASL e situazione debitoria della pregressa USL tale da rispettare il vincolo normativo per il quale in nessun caso i debiti delle USL debbono gravare sulle nuove ASL»

In applicazione di tali principi, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6-bis della legge della Regione Basilicata 1° luglio 2008, n. 12, sia nel testo originario introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 5 aprile 2011, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 12. Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale), sia in quello modificato dall'art. 18 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013).

[Link al testo sentenza](#)

Regione - Competenze

Corte costituzionale, 5 aprile 2012, n. 80

L'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo), che definisce l'ambito di applicazione del cosiddetto codice del turismo, precisa che lo stesso «reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo ed altre norme in materia riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali». La disposizione in questione sfugge, nel suo complesso, alla censura di carenza di delega, in quanto precisa che le norme seguenti si mantengono nei confini della competenza statale e si limitano a dare attuazione alla delega di riordino e riassetto contenuta nella legge n. 246 del 2005. Ciò che esula dall'ambito consentito dalla delega è la finalità di provvedere «all'esercizio unitario delle funzioni amministrative», che, ricalcando la formula dell'art. 118, primo comma, Cost., si riferisce al possibile accentramento di competenze amministrative, e conseguentemente legislative, secondo limiti e modalità precisati dalla giurisprudenza delle Corti. Si tratta quindi di una finalità che attiene non al riassetto della legislazione statale in materia di turismo, ma che riassume sinteticamente l'orientamento a disciplinare, in senso innovativo, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia.

Il metodo della cosiddetta "attrazione in sussidiarietà", qualificandosi – ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. e secondo la giurisprudenza di questa Corte – come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005.

[Link al testo sentenza](#)

Corte costituzionale – Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Corte costituzionale 5 aprile 2012, n. 81

1. Sebbene il conflitto intersoggettivo possa riguardare anche atti di natura giurisdizionale; condizione però di ammissibilità di tale tipo di conflitto è che esso non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo, contro gli errori in iudicando, di diritto sostanziale o processuale, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni.

2. La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma

piuttosto ne delimita lo spazio di azione. L'atto di nomina degli assessori risulterà, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica.

In applicazione del principio sub 1, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Campania nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione I, n. 1985 del 7 aprile 2011, con cui è stato annullato l'atto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore, per violazione dell'art. 122, quinto comma, della Costituzione.

La sentenza del Consiglio di Stato, confermando la sentenza di primo grado, aveva annullato un decreto di nomina di assessore ritenendo la violazione del principio della c.d. "quote rose" nel caso di specie sancito dall'art. 46, comma 3, dello Statuto della Regione Campania che richiede una equilibrata presenza tra uomini e donne.

La Regione Campania, contro tale sentenza, ha proposto innanzi alla Corte costituzionale ricorso per conflitto di attribuzione sostenendo la natura di "atto politico" del decreto di nomina dell'assessore e quindi il difetto assoluto di giurisdizione dello Stato.

La Corte costituzionale, pur dichiarando inammissibile il ricorso sulla base del principio sopra richiamato, svolge poi alcune considerazioni sul "merito" della controversia, che depongono a favore della tesi favorevole alla sindacabilità in sede giurisdizionale dell'atto di nomina degli assessori. Secondo la Corte, invero, gli spazi della discrezionalità politica trovano, i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate.

[Link al testo sentenza](#)

Ambiente - Energie rinnovabili (procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti)

Corte costituzionale, 12 aprile 2012, n. 85

La normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili. L'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrasta con le norme internazionali e comunitarie che incentivano il ricorso a tali fonti di energia.

[Link al testo sentenza](#)

Concorso – Concorsi riservati

Corte costituzionale 12 aprile 2012, n. 90

La facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (ex plurimis: sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009). In tale quadro, deve escludersi la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, in quanto al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo.

[Link al testo sentenza](#)

Sanità pubblica - contributi

Corte costituzionale, 18 aprile 2012, n. 91

L'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario (sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n.163 del 2011 e n. 52 del 2010).

La norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 163 del 2011; n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma ha, infatti, reso vincolanti – al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.

Lo speciale contributo finanziario dello Stato (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali deficit del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario» (sentenza n. 98 del 2007). D'altro canto, «la scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi (...) non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le

Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi» (sentenza n. 98 del 2007).

L'art.1, comma 1, della citata legge regionale, prevedendo che i parametri fissati dall'art. 41 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), in materia di posti letto delle Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e delle Residenze sociosanitarie assistenziali (RSSA), non costituiscono limite per la determinazione di quelli da attivare nell'ambito delle stesse strutture, che risultino dalla riconversione di posti letto di ricovero per acuti, viola quanto previsto nel «Piano di rientro della Puglia e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011», che ha recepito il citato art. 41 e che è stato oggetto dell'Accordo stipulato dalla Regione Puglia il 29 novembre 2011, approvato con legge regionale 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012). In tal modo, esso si pone in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica dettati dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), secondo i quali gli interventi previsti dall'Accordo e nel relativo Piano, «sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

[Link al testo sentenza](#)

Ambiente - Energie rinnovabili (procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti)

Corte costituzionale, 20 aprile 2012, n. 99

Il legislatore statale, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e, con specifico riferimento alla Regione autonoma Sardegna, di cui all'art. 4, primo comma, lettera e), dello statuto.

E' costituzionalmente illegittimo l'art. 17, comma 9, della legge regionale della Sardegna che limita a soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio; giovani imprenditori agricoli; società agricole), la possibilità di esperire una procedura semplificata per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas. La legislazione regionale censurata non può dirsi rientrare nei margini di scelta consentiti alle Regioni, poiché nella legislazione statale nulla permette di giustificare una restrizione all'accesso alla procedura semplificata su base soggettiva, sia per ragioni testuali, sia considerando lo spirito dell'intera normativa, volto a promuovere la diffusione delle energie rinnovabili.

[Link al testo sentenza](#)