CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **389/1991** (ECLI:IT:COST:1991:389)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **07/05/1991**; Decisione del **15/10/1991**
Deposito del **31/10/1991**; Pubblicazione in G. U. **06/11/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17604 17605 17607**
Atti decisi:

N. 389

SENTENZA 15-31 OTTOBRE 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Campania 3 luglio 1973, n. 14 (Assegnazione di borse di studio ai capaci e meritevoli in disagiate condizioni economiche), promosso con ordinanza emessa il 12 gennaio 1990 dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione nel ricorso proposto da De Mita Antonella ed altro contro Regione Campania iscritta al n. 58 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 1991 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avvocato Livio Cacciafesta per la Regione Campania;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza in data 12 gennaio 1990 - pervenuta il 28 gennaio 1991 - la Corte di cassazione, a sezioni unite, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Campania 3 luglio 1973, n. 14, (Assegnazione di borse di studio ai capaci e meritevoli in disagiate condizioni economiche) il quale, disponendo che ai concorsi annuali per il conferimento di nuove borse di studio sono tenuti a partecipare anche gli alunni già titolari di borse di studio pluriennali conseguite in anni scolastici anteriori al 1973-74, priverebbe gli stessi del diritto ormai acquisito - in virtù di concorsi espletati in base alla previgente legislazione statale - a percepire le relative annualità non ancora maturate.

Rendendo inefficaci le borse di studio già concesse, la norma impugnata avrebbe natura retroattiva, incidendo direttamente non già su un semplice rapporto preesistente, ma sullo stesso fatto generatore del rapporto, caducandolo seppure parzialmente.

Ad avviso del giudice a quo, ammettere la possibilità di norme regionali retroattive, dirette a regolare la materia per il tempo in cui la stessa apparteneva alla competenza statale, equivarrebbe a riconoscere alla regione - ancor prima del trasferimento ad essa delle relative funzioni - il potere legislativo di abrogare, con effetto ex tunc, la disciplina statale della materia in palese violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e del principio di continuità dell'ordinamento. A sostegno di tale violazione viene richiamata la giurisprudenza di questa Corte che avrebbe più volte escluso la possibilità per le norme regionali di regolare situazioni giuridiche verificatesi prima della loro entrata in vigore, al fine di darne una disciplina diversa da quella statale.

La rilevanza della questione è infine motivata nel presupposto che la posizione di diritto soggettivo dei ricorrenti (al pagamento delle residue annualità della borsa di studio), conseguita in epoca anteriore all'emanazione della norma impugnata, e da questa degradata ad interesse legittimo, riacquisterebbe la sua consistenza in seguito ad un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale, con evidenti conseguenze sia sulla giurisdizione che sul merito della controversia.

2. - Nel giudizio così promosso si è costituita la Regione Campania, rilevando, in via preliminare, che il diritto soggettivo dei ricorrenti si sarebbe degradato ad interesse legittimo nel momento in cui quest'ultimi hanno preso parte ai nuovi concorsi introdotti dalla norma regionale, con la conseguenza che la relativa questione di legittimità costituzionale si doveva proporre al momento di entrata in vigore della predetta norma e non già all'esito negativo della prova concorsuale.

Ritiene poi la parte che la disposizione impugnata non abbia eliminato gli effetti maturati e prodotti dalla disciplina statale, poiché, nell'ambito delle attribuzioni regionali, avrebbe regolato la materia con efficacia limitata al periodo successivo alla sua entrata in vigore, sancendo il conferimento di nuove borse di studio a partire dal nuovo anno scolastico.

Il principio di continuità ed unità dell'ordinamento giuridico risulterebbe così salvaguardato limitandosi la norma censurata a disciplinare per il futuro un rapporto preesistente, che non poteva, comunque, continuare ad essere regolato dalla normativa statale, cessando quest'ultima di aver vigore, nel caso di norme di dettaglio, dal momento in cui la regione legifera nella materia di sua competenza.

Una diversa interpretazione che impedisse alla regione di disciplinare, nell'ambito delle sue attribuzioni, rapporti giuridici non ancora esauriti violerebbe il principio di autonomia regionale sancito dalla Costituzione, rischiando di attuare, come nel caso di specie, una "successione di debiti fra Stato e Regioni".

Considerato in diritto

1. - Con ordinanza pervenuta il 28 gennaio 1991, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Campania 3 luglio 1973, n. 14, il quale dispone che ai concorsi annuali per il conferimento di nuove borse di studio sono tenuti a partecipare anche gli alunni già titolari di borse di studio pluriennali conseguite in anni scolastici anteriori al 1973/1974, privando così questi ultimi del diritto ormai acquisito - in virtù di concorsi espletati in base alla previgente legislazione statale - a percepire le relative annualità non ancora maturate.

Ad avviso del giudice rimettente, la norma impugnata contrasta con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con il principio di continuità (rectius di unità) dell'ordinamento, trattandosi di norma retroattiva diretta a regolare la materia per il tempo in cui la stessa apparteneva alla competenza statale.

2. - Va disatteso il profilo di inammissibilità adombrato nella memoria della difesa della Regione in cui si sostiene che " la posizione di diritto soggettivo dei ricorrenti è degradata legittimamente a diritto affievolito dal momento in cui hanno partecipato al nuovo concorso introdotto dalla norma regionale". E pertanto: "l'eccezione di legittimità di tale norma andava, semmai, proposta al momento della entrata in vigore della norma stessa e non già, come avvenuto, all'esito negativo del concorso".

In proposito osserva la Corte che, nei termini in cui la questione di costituzionalità è stata sollevata, l'assunto del giudice rimettente, che ritiene di dover far applicazione della norma impugnata ai fini della definizione del giudizio a quo, non appare contestabile. La Corte di cassazione è stata, difatti, investita del problema della giurisdizione in ordine alla pretesa degli interessati diretta ad ottenere la corresponsione delle ulteriori rate annuali della borsa di studio pluriennale che, in base alla disciplina statale cui è succeduta quella regionale ora impugnata, sarebbero loro spettate.

Non vi è perciò dubbio circa l'incidenza della norma denunciata sulla pretesa in relazione alla quale è sorta la questione di giurisdizione all'esame delle Sezioni unite della Cassazione.

3.1. - Nel merito la questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte, univoca nel ritenere che il principio della irretroattività della legge in generale è stato costituzionalizzato soltanto riguardo alla materia penale (fra le altre sentt. n. 19 del 1989, n. 713 del 1988, n. 19 del 1970, n. 23 del 1967), per quel che riguarda la legge regionale ha - fin dalla sentenza n. 44 del 1957, il cui principio è ribadito in pronuncie successive (v. ad es.sentt. n. 91 del 1982, n. 13 del 1980, n. 23 del 1978, n. 123 del 1957) - ritenuto che la regione non possa regolare retroattivamente situazioni contemplate da una norma statale "senza violare il principio fondamentale dell'unità dell'ordinamento giuridico dello Stato", con ciò intendendo attribuire preminente rilevanza all'esigenza di un permanere uniforme sull'intero territorio dello Stato, senza deroghe regionali, dei rapporti e delle situazioni sorte per effetto del preesistente assetto legislativo unitario.

In una più recente pronuncia (ord. n. 713 del 1988) la Corte, ritenendo detto orientamento

non pertinente per definire una questione sollevata con riferimento alla successione temporale fra leggi regionali e, di conseguenza, non assumendo posizione in ordine ad esso, ha considerato risolutivo sul tema della retroattività di leggi regionali, l'indirizzo costantemente affermato relativamente a leggi dello Stato (v. per tutte sentt. n. 155 del 1990, n. 199 del 1986, n. 36 del 1985, n. 194 del 1976, n. 118 del 1957), ma già enunciato anche con specifico riferimento a leggi regionali (sentt. n. 23 del 1967, n. 19 del 1970), secondo cui "il principio della irretroattività della legge è stato, come è noto, costituzionalizzato soltanto riguardo alla materia penale (art. 25 Cost.)". Muovendo da tale premessa si è conseguentemente ritenuto che "l'art. 11 disp. prel. c.c., non può assumere per il legislatore regionale altro diverso significato da quello che esso assume per quello statale e cioè che, ad esclusione della suddetta materia (peraltro estranea alla competenza normativa delle regioni) è, per l'uno, come per l'altro, possibile l'emanazione di norme alle quali venga attribuita la menzionata efficacia retroattiva".

3.2. - Ciò premesso, è da ritenersi che tale ultima affermazione - ribadita in prosieguo (sent. n. 19 del 1989) anche se sempre in riferimento a problemi di successione fra leggi regionali - pur non comportando necessariamente il superamento del richiamato principio di unità dell'ordinamento come limite alla retroattività delle leggi regionali, costituisce espressione della tendenza, sempre più netta, a considerare preminente nella risoluzione di quel tipo di problemi il carattere pariordinato o di uguale valore giuridico, sia pur nei limiti previsti dalla Costituzione, della legislazione regionale rispetto a quella statale in un sistema, come il nostro, di pluralismo delle fonti normative primarie.

Tale tendenza, se da un lato non può indurre all'abbandono del "principio dell'unità dell'ordinamento", su cui si fondava la tesi dell'intangibilità, da parte delle norme regionali, delle situazioni prodotte dalle leggi dello Stato, dall'altro, esclude di poter continuare a considerare lo stesso principio come un ostacolo assoluto in ordine alla modificabilità delle situazioni pregresse ad opera della legislazione delle regioni. Diversamente opinando si perverrebbe a concepire nell'ambito delle materie di competenza regionale una categoria di rapporti assolutamente inalterabili perché intangibili da parte della regione subentrata nella materia e non più disponibili da parte dello Stato che ha perduto la relativa competenza legislativa (sent. n. 279 del 1984).

3.3. - Al principio di unità, come ha anche rilevato la dottrina, va perciò attribuito il significato di garantire la coerenza e ragionevolezza del sistema, più che la sua continuità temporale. Di conseguenza ed in base ai cennati più recenti indirizzi della giurisprudenza che attribuiscono all'art. 11 delle preleggi lo stesso valore sia se riferito alle leggi statali che a quelle regionali, si impone una particolare considerazione del canone di ragionevolezza, quando queste ultime vanno ad incidere su situazioni e rapporti già regolati dallo Stato. Canone che la giurisprudenza costituzionale mostra, in via generale, di tenere in particolare conto come limite alla retroattività delle leggi, quando afferma che questa è possibile sempre che "non siano contraddetti principi e valori costituzionali" (sentt. n. 123 del 1988, n. 199 del 1986 e n. 194 del 1976). Così, in particolare, quando, pur ribadendo la tesi secondo cui il divieto di retroattività assume dignità costituzionale solo in materia penale, riconosce tuttavia che esso "rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini" (sent. n. 155 del 1990).

3.4. - L'art. 117 della Costituzione, invocato nella specie dall'ordinanza di rinvio, congiuntamente al "principio di continuità (rectius di unità) dell'ordinamento", che implicitamente richiama l'art. 3 della Costituzione, assume quindi rilievo non 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. Di conseguenza, subentrando la prima alla seconda nella disciplina della stessa materia, il sacrificio di posizioni facenti capo alla legislazione statale preesistente, può essere considerato ragionevole solo se il permanere del precedente assetto risulti del tutto incompatibile con l'innovativa disciplina regionale.

Appare, difatti, indispensabile sottolineare che, quando si va ad incidere su situazioni e rapporti già disciplinati nel contesto unitario proprio della legge dello Stato, la regione, che subentra come legislatore nell'ambito territoriale di più ridotte dimensioni, deve mostrarsi consapevole della diversità delle valutazioni conseguenti alla diversità del contesto. In caso contrario, verrebbe ad alterarsi, senza alcuna valida ragione, l'uniformità dell'assetto unitario precedente a scapito della ragionevolezza del sistema, con un ingiustificato sacrificio dell'esigenza di "certezza dei rapporti preteriti (che) costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini" (sent. n. 155 del 1990 cit.).

Sacrificio, questo, ancora più irragionevole quando si tratti - come nel caso della legge regionale oggetto di impugnativa nel presente giudizio - di situazioni e di rapporti destinati ad esaurirsi in breve tempo e quindi con scarsissima possibilità di interferire nella nuova disciplina.

4. - La legge regionale impugnata ha modificato i requisiti per la concessione delle borse di studio con una disciplina che ha inciso, anche sui rapporti in corso. Difatti, i soggetti non risultanti in possesso dei nuovi requisiti, ancorché già titolari di borse di studio pluriennali conseguite in base alla legislazione statale, sono stati privati della possibilità di godere delle restanti annualità senza che ciò risulti indispensabile nel quadro complessivo della nuova disciplina. L'assoggettamento al modificato regime anche dei rapporti in corso ed in via di esaurimento appare così privo di ogni giustificazione in termini di compatibilità e come tale costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Campania 3 luglio 1973, n. 14 (Assegnazione di borse di studio ai capaci e meritevoli in disagiate condizioni economiche).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 ottobre 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.