

SENTENZA N. 110 ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2022, depositato in cancelleria il 28 luglio 2022, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 18 aprile 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 18 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 25 luglio 2022 e depositato il 28 luglio 2022 (reg. ric. n. 51 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022).

1.1.– Il ricorrente lamenta in primo luogo il contrasto fra l'art. 4 della legge regionale impugnata e gli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» (di seguito: TUSP), assunto quale norma interposta in quanto espressivo di un principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, autorizzando lo stanziamento di 100.000 euro per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna Molisana spa, di cui la Regione è unico socio, determinerebbe da parte della Regione stessa «un sostanziale accollo dei debiti» della procedura di liquidazione della società, violando così il principio del divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 14, comma 5, TUSP, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Dopo aver ricordato che l'art. 2325, primo comma, del codice civile dispone che «[n]ella società per azioni per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio», e che la scelta della pubblica amministrazione di acquisire partecipazioni in società private implica il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta (è citata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 ottobre 2009, n. 26806), il ricorrente svolge un esteso esame degli orientamenti della Corte dei conti in materia di divieto di «soccorso finanziario».

Rammenta innanzi tutto l'Avvocatura generale dello Stato che la ratio del principio di cui all'art. 14, comma 5, TUSP, è stata individuata dai giudici contabili nella necessità di abbandonare la logica del «salvataggio a tutti i costi» di società che versano in situazione di dissesto, ponendo «un freno alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici e in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale)» (è citata, sul punto, Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione del 21 ottobre 2015, n. 279/2015/PAR). La disposizione in esame stabilirebbe dunque «un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie “a fondo perduto” in favore di società in grave situazione deficitaria, relegando l'ammissibilità di trasferimenti straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità» (è citata Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione del 17 ottobre 2018, n. 66/2018/PAR).

Nei confronti delle società in liquidazione, in particolare, sussisterebbe, un «divieto assoluto di “soccorso finanziario”», poiché «[t]enuto conto della particolare fase della vita sociale che la liquidazione rappresenta, infatti, l'apporto finanziario richiesto al socio è in re ipsa destituito delle finalità proprie di duraturo riequilibrio strutturale, venendo piuttosto a tradursi sul piano sostanziale in un accollo delle passività societarie, con rinuncia implicita al beneficio della ordinaria limitazione di responsabilità connessa alla separazione patrimoniale, al solo e circoscritto fine di consentire il fisiologico espletamento della fase di chiusura». La Corte dei conti ha infatti più volte affermato che «il divieto di soccorso finanziario opera anche per le società poste in liquidazione, le quali, proprio perché rimangono in vita senza la possibilità di

intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale, ma al solo fine di risolvere i rapporti finanziari e patrimoniali pendenti, compresi quelli relativi alla ripartizione proporzionale tra i soci dell'eventuale patrimonio netto risultante all'esito della procedura, non possono, per definizione, prospettare alcuna possibilità di recupero o risanamento» (sono richiamate numerose deliberazioni, tra cui, fra le più recenti, Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione del 28 febbraio 2019, n. 1/2019/PAR).

Ritiene peraltro il ricorrente che, «[n]ella medesima prospettiva», secondo la Corte dei conti, «un intervento volto ad assumere debiti della partecipata in liquidazione [debba] essere supportato da una congrua e analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni di razionalità, convenienza economica e sostenibilità finanziaria che lo possano eventualmente ed esaustivamente giustificare» (è citata Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione del 9 maggio 2019, n. 47/2019/PAR).

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene conclusivamente che l'assunzione di debiti di una società partecipata da parte dell'ente pubblico sarebbe possibile «solo in presenza di un prevalente interesse pubblico». Nel caso di specie, un simile interesse pubblico non sarebbe ravvisabile, atteso che l'art. 4 della legge reg. Molise n. 8 del 2022 «si limita a prevedere uno stanziamento utile al soddisfo dei creditori della gestione liquidatoria e alla riduzione del numero degli organismi partecipati», ciò che determinerebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

1.2.– Sono poi impugnati i commi da 5 a 14 dell'art. 7, per contrasto con l'art. 81, comma terzo, Cost.

La disposizione, dopo aver stabilito al comma 5 che la Regione «promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile in tutto il territorio regionale con l'aggiornamento continuo del personale tecnico e amministrativo impegnato istituzionalmente nel settore della protezione civile, degli amministratori locali, nonché dei volontari delle organizzazioni iscritte nell'Elenco territoriale regionale del volontariato di protezione civile», istituisce, al comma 6, la Scuola regionale di protezione civile. I commi successivi prevedono che la Scuola svolga le proprie attività formative presso la sede del Servizio regionale di protezione civile di Campochiaro e presso i locali del Consiglio regionale (comma 7), disciplinano il comitato tecnico scientifico della Scuola (commi da 8 a 12) e individuano i compiti della stessa (commi 13 e 14). In particolare, il comma 13 dell'art. 7 stabilisce che la Scuola regionale di protezione civile «a) promuove e organizza, anche mediante l'eventuale coinvolgimento, previa intesa e a titolo gratuito, del corpo nazionale dei vigili del fuoco o anche delle strutture operative e dei soggetti concorrenti di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 1/2018, percorsi formativi per la preparazione, l'aggiornamento, l'addestramento, la formazione specialistica nelle materie della protezione civile e dell'emergenza», nonché «b) promuove la diffusione della cultura di protezione civile, la sensibilizzazione e l'educazione civica in materia di protezione civile, portando a conoscenza della collettività, degli enti pubblici e privati e dei tecnici interessati, i comportamenti necessari per mitigare i rischi, affrontare i medesimi, porre in essere misure di autoprotezione e ridurre gli effetti dannosi».

Ai sensi del comma 14, infine, «[i] compiti della Scuola regionale di protezione civile e del Comitato tecnico scientifico sono specificati con delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore» della legge.

Il ricorrente ritiene che le disposizioni in esame comportino nuovi e maggiori oneri non quantificati, a fronte dei quali non sarebbe indicata la correlata fonte di finanziamento. Le disposizioni impugnate si porrebbero pertanto in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., che, ricorda l'Avvocatura generale dello Stato,

richiede che la copertura di nuove spese sia «credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri».

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 7, comma 18, «per violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza», nonché degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). La disposizione impugnata testualmente recita: «[n]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti». Il ricorrente riferisce che alla Regione sono stati richiesti chiarimenti circa il significato da attribuire ad alcune espressioni contenute nella disposizione, attesa la formulazione oscura della stessa. Nello specifico veniva chiesto alla Regione di chiarire a quale tipologia di «piano» la norma facesse riferimento, che cosa dovesse intendersi per «opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare», quale significato dovesse attribuirsi al termine «tematismo», nonché se «V. A.» dovesse essere inteso come «acronimo della valutazione di impatto ambientale o della valutazione ambientale strategica o di entrambe». A tali richieste – prosegue il ricorrente – la Regione rispondeva che «le novità legislative si riferiscono al Piano Paesistico Regionale e che le opere ritenute ammissibili sono quelle che vanno a collocarsi in territori già “contaminati” da fabbricati, in presenza di opere già realizzate. Nello specifico, le opere di cui si intende consentire la realizzazione sono quelle che, seppur previste nelle cd “fasce di rispetto”, sono progettate in maniera tale che la percezione visiva e di impatto delle stesse siano mitigate dalla proiezione ortogonale del manufatto: ove, cioè, tra l'elemento oggetto di tutela e il nuovo fabbricato vi siano già dei manufatti allineati sulla medesima proiezione e che comunque l'area oggetto di intervento ospiti già degli insediamenti consolidati. In ogni caso, è sempre fatta salva la Valutazione Ambientale riferita al vincolo esistente sul lotto, che ha originato l'applicazione della fascia di rispetto».

Ciò premesso, ritiene il ricorrente che la disposizione impugnata «introduca nell'ordinamento una disposizione dal significato non intellegibile, in aperto contrasto con il canone della ragionevolezza, imposto dal rispetto dell'articolo 3 della Costituzione», a causa del ricorso a «espressioni vaghe e suscettibili di varie interpretazioni», senza che i chiarimenti offerti dalla Regione consentano di superare tali incertezze interpretative. Sottolinea in particolare l'Avvocatura generale dello Stato che la disposizione in esame definisce il proprio ambito di applicazione con riferimento alle «fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano», senza chiarire né di quali piani si tratti (se territoriali, urbanistici o di settore), né a quali fasce di rispetto si sia inteso fare riferimento, essendo le stesse poste a tutela di beni della più varia natura. In tale non meglio precisato ambito applicativo, la disposizione sottoporrebbe l'ammissibilità di imprecisati «interventi» a una condizione ritenuta del tutto inintelligibile. Sarebbe infatti impossibile comprendere cosa il legislatore regionale abbia voluto intendere facendo riferimento all'acronimo «V. A.», al «tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto», nonché alla condizione che «lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

Dalla norma impugnata non scaturirebbe, dunque, la mera «possibilità obiettiva di più interpretazioni diverse, in un certo senso equivalenti l'una all'altra, e tutte ugualmente plausibili secondo il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata», bensì una situazione di «assoluta inconoscibilità del

testo normativo», di per sé in contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Qualora poi, sulla base delle spiegazioni offerte dalla Regione, si dovesse assegnare alla disposizione il significato di consentire la realizzazione di non meglio precisate opere all'interno delle fasce di rispetto del piano paesistico regionale, essa si porrebbe in contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, introducendo nell'ordinamento regionale «una disposizione derogatoria in tema di pianificazione paesaggistica, che agevola la trasformazione edificatoria del territorio, con il conseguente grave abbassamento del livello della tutela del paesaggio». Richiamando la giurisprudenza di questa Corte, e in particolare la sentenza n. 261 del 2021, l'Avvocatura generale dello Stato afferma infatti che gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 sancirebbero l'inderogabilità del piano paesaggistico, la sua «cogenza» rispetto agli strumenti urbanistici, nonché la sua prevalenza su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica.

1.4.– È infine impugnato l'art. 11 per contrasto:

– con l'art. 81, terzo comma, Cost., anche in relazione all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica);

– con l'art. 97, primo e quarto comma, Cost.;

– con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche in relazione all'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

– con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; nonché

– con l'art. 119, primo comma, Cost.

La disposizione impugnata autorizza la Giunta regionale a «procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale». Secondo il ricorrente, un primo profilo di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata consisterebbe nella mancanza di qualsiasi «disposizione di carattere finanziario recante la quantificazione degli oneri assunzionali conseguenti alla previsione in esame e l'indicazione della relativa copertura finanziaria». Ciò determinerebbe il contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., anche in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, che elencherebbe in modo tassativo le modalità con cui assicurare la copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese, ma anche con gli artt. 97, primo comma, Cost., 119, primo comma, Cost., nonché 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La disposizione violerebbe poi l'art. 97, quarto comma, Cost., dal momento che la formulazione della disposizione non chiarisce se le stabilizzazioni ivi previste avverranno nel rispetto della normativa statale in materia, e in particolare nel rispetto del principio del pubblico concorso.

Un terzo profilo di illegittimità costituzionale è infine ravvisato dal ricorrente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che la norma regionale inciderebbe «sulla regolamentazione del rapporto precario (in particolare, sugli aspetti connessi alla sua durata)» e determinerebbe, al contempo, «la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo

indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione)», così invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Peraltro, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda anche che questa Corte ha più volte qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione del personale "precario" come principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente coordinamento della finanza pubblica (sono citate diverse pronunce, fra cui la sentenza n. 194 del 2020).

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Molise, svolgendo difese limitatamente alle questioni aventi a oggetto gli artt. 4, 7, commi da 5 a 14, e 7, comma 18, della legge regionale impugnata.

2.1.– Con riferimento all'art. 4 della legge reg. Molise n. 8 del 2022, la Regione sottolinea che la disposizione è stata approvata in ragione del «prevalente interesse pubblico» allo scioglimento della società Sviluppo della Montagna Molisana spa, «in quanto non funzionale alle strategie regionali di programmazione e valorizzazione del comparto montano», dal momento che le sue funzioni sarebbero state assegnate ad altra società pubblica, Funivie Molise spa. Sarebbe pertanto possibile ricondurre la fattispecie a quelle ipotesi, contemplate dal TUSP, «in cui, nonostante la registrazione di perdite da parte di organismi di diritto privato a partecipazione pubblica, alle amministrazioni che vi detengono partecipazioni sono consentiti trasferimenti straordinari di liquidità in presenza di determinate condizioni».

In particolare, secondo la Regione, la giurisprudenza contabile consentirebbe a un ente pubblico di «assorbire a carico del proprio bilancio i debiti della gestione di un organismo partecipato», purché dimostri «la sussistenza di un prevalente interesse pubblico, adeguatamente motivato alla luce degli scopi istituzionali». Nel caso in esame, premesso che lo stanziamento di cui all'art. 4 della legge regionale impugnata è finalizzato esclusivamente a far fronte alle residuali pendenze della gestione liquidatoria, sussisterebbe in primo luogo un interesse della Regione alla conclusione della procedura di liquidazione della società, quale emergerebbe dalla deliberazione della Giunta regionale del 30 giugno 2022, n. 210, con cui si è preso atto della sussistenza di «un concreto rischio di crisi aziendale e della necessità di consequenziali decisioni civilistiche ex articolo 2447 c.c. ed ex articolo 14 del d.lgs. n. 175/2016».

In secondo luogo, la fuoriuscita dalla società in questione rappresenterebbe anche il presupposto essenziale per una riduzione numerica delle partecipazioni non ritenute strategiche per la Regione, soprattutto ai fini del contenimento della spesa pubblica. Precisa sul punto la Regione che «lo scioglimento della società è avvenuto a seguito anche di una operazione straordinaria di fusione per incorporazione avviata in forza della l.rg. n. 2/2019, con la quale la "Korai S.r.l." e la "Consorzio Campitello Matese S.c.p.A." sono state incorporate nella nuova costituita "Funivie Molise S.p.A.", che di fatto ha assunto gran parte delle funzioni di programmazione e sviluppo del territorio montano molisano che precedentemente afferivano alla "Sviluppo della Montagna Molisana S.p.A."». Sarebbe stato pertanto improcrastinabile lo scioglimento di un organismo ormai inutile rispetto agli obiettivi regionali e da tempo inattivo.

Il mancato completamento della liquidazione della società, non solo avrebbe pregiudicato la razionalizzazione degli organismi partecipati dalla Regione, ma avrebbe determinato anche «una perdita di credibilità da parte della Regione Molise in termini di capacità di governo e programmazione del comparto montano, nonché di perdita di affidabilità operativa della società Funivie che di fatto ha sostituito la Sviluppo della Montagna nelle attività che le erano proprie».

Il trasferimento delle risorse necessarie a estinguere le residue pendenze della gestione liquidatoria risponderebbe inoltre, secondo la Regione, al «primario interesse pubblico» di «impedire che un inutile decorso del tempo possa generare oneri di funzionamento ulteriori rispetto alla suddetta strategia dismissoria regionale». Infine, la Regione sottolinea che, alla data del 30 giugno 2022, il debito societario era «rappresentato esclusivamente da spese di natura ordinaria strettamente funzionali alle attività di scioglimento della società – obbligatorie per legge (compensi amministratori, sindaci, tenuta contabilità, oneri di chiusura liquidazione)». Sarebbe così esclusa qualsiasi violazione della par condicio creditorum, così come la natura di «intervento tampone con dispendio di risorse pubbliche a fondo perduto» della disposizione in esame.

2.2.– Rispetto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi da 5 a 14, la Regione afferma che la disciplina impugnata non prevede costi aggiuntivi per la sua attuazione, dal momento che «non contiene automatismi di spesa, neanche astrattamente ipotizzabili, per cui è priva di impatto sul bilancio regionale, in termini di quantificazione costi, né richiede l'individuazione dei mezzi finanziari su cui far gravare gli oneri». In particolare, non si determinerebbero costi per l'acquisizione di locali da destinare alla sede della istituenda scuola, poiché il legislatore regionale ha disposto che le sue attività si svolgano presso la sede del Servizio regionale di protezione civile di Campochiaro e presso i locali del Consiglio regionale, né per l'attività del comitato tecnico scientifico, poiché l'art. 7, comma 10, espressamente dispone che i membri di tale comitato «non percepiscono alcun compenso». Inoltre, ai sensi del comma 13 del menzionato art. 7, l'attività formativa della scuola sarebbe «promossa ed organizzata con il coinvolgimento di diversi attori preposti, istituzionalmente, alla gestione della materia» «previa intesa e a titolo gratuito».

2.3.– Quanto infine alla censura mossa nei confronti dell'art. 7, comma 18, la difesa regionale riprende testualmente i chiarimenti già forniti dalla Regione e sopra richiamati, affermando che, alla luce degli stessi, dovrebbe escludersi «l'ipotizzata difficoltà di lettura della norma, la quale, comunque, non costituirebbe motivo di illegittimità costituzionale, bensì presupposto per l'attività dell'interprete nell'applicazione della legge».

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso di cui in epigrafe (reg. ric. n. 51 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022.

2.– È impugnato, anzitutto, l'art. 4 della legge regionale, che autorizza lo stanziamento di 100.000 euro, individuandone la relativa copertura nel bilancio regionale, «[p]er il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa», interamente partecipata dalla Regione.

2.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale della materia coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 14, comma 5, TUSP, che stabilisce un generale divieto di “soccorso finanziario” delle società partecipate da parte degli enti pubblici partecipanti, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

La disposizione in esame determinerebbe infatti un sostanziale accollo «a fondo perduto» dei debiti della procedura di liquidazione della società da parte della Regione, senza che ciò sia giustificato da alcun prevalente interesse pubblico, secondo i criteri elaborati dalla Corte dei conti in materia.

2.2.– La Regione sostiene, invece, che lo stanziamento previsto dalla disposizione impugnata risponderebbe al prevalente interesse pubblico allo scioglimento e alla liquidazione della società, non più funzionale alle strategie regionali di programmazione e valorizzazione del comparto montano e da tempo inattiva.

L'intervento in parola sarebbe, d'altronde, esclusivamente finalizzato a far fronte alle residuali pendenze della gestione liquidatoria, che sarebbero rappresentate essenzialmente da debiti per spese funzionali all'attività di scioglimento della società; e ciò anche per evitare una possibile «perdita di credibilità» della Regione e di «affidabilità operativa» della società Funivie Molise spa, che avrebbe nel frattempo assunto le funzioni già svolte dalla società in liquidazione.

Tale intervento, infine, sarebbe funzionale a evitare ulteriori oneri per la Regione connessi alla liquidazione della società.

2.3.– La questione è fondata.

Le parti danno atto che la società Sviluppo della montagna spa era in liquidazione all'epoca dello stanziamento di 100.000 euro previsto dalla disposizione impugnata. La deliberazione della Giunta regionale del 30 giugno 2022, n. 210, citata dalla difesa regionale, ha poi dato concreta attuazione a tale stanziamento, autorizzando il trasferimento alla società della relativa provvista finanziaria «per far fronte alle residuali pendenze scaturenti dalla gestione liquidatoria di cui trattasi», in modo da «impedire che un inutile decorso del tempo possa generare oneri di funzionamento ulteriori rispetto alla strategia dismissoria regionale»; e ciò a fronte dell'affermata necessità di scongiurare un «impatto finanziario ulteriormente negativo per l'Ente controllante [...] anche in ragione della naturale traslazione dei debiti residuali della società sulle casse regionali», stimati in 100.198,50 euro alla data del 14 giugno 2022.

Il ricorrente assume che tale trasferimento violi l'art. 14, comma 5, TUSP, il quale vieta in via generale alle amministrazioni pubbliche di effettuare, tra l'altro, trasferimenti straordinari a favore delle società partecipate «che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio», salvo che non ricorrano le speciali condizioni indicate nel secondo periodo, che presuppongono l'esistenza di un piano di risanamento della società.

Su tale disposizione del TUSP si fonda il principio del divieto di soccorso finanziario invocato dal ricorrente, la cui ratio è stata illustrata da numerose concordi pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: da un lato, quella di tutelare la concorrenza tra le società, e assieme di evitare situazioni di ingiustificato favor per i creditori della società partecipata; e dall'altro, quella di limitare «l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiano privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 20 aprile 2018, n. 84/2018/PAR). L'art. 14, comma 5, TUSP rifiuta, in particolare, la «logica del salvataggio "a tutti i costi" degli Organismi a partecipazione pubblica in condizioni di precarietà economico-finanziaria di dissesto o perdita strutturale», ed esprime un «generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie "a fondo perduto" o prestare garanzie in favore di società in grave situazione deficitaria» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 14 giugno 2022, n. 67/2022/PAR).

Secondo il costante orientamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il divieto di cui all'art. 14, comma 5, TUSP vale a maggior ragione rispetto a società poste in liquidazione, come quella

oggetto della disposizione impugnata, essendo in tal caso di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 9 maggio 2022, n. 24/2022/PAR), a meno che l'ente pubblico sia in grado di dimostrare la sussistenza di un prevalente interesse pubblico tale da giustificare l'operazione. Ipotesi, quest'ultima, eccezionalmente ravvisata dalle stesse sezioni regionali di controllo «solo con riferimento a poche situazioni concrete, in particolare nell'ipotesi della necessità di recuperare al patrimonio comunale beni societari indispensabili per la prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell'Ente per l'adempimento delle obbligazioni della società» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 8 marzo 2017, n. 24/2017/PAR).

Nessuna delle ragioni addotte dalla Regione Molise appare, tuttavia, idonea a dimostrare la sussistenza di un simile prevalente interesse pubblico in relazione al trasferimento operato con la disposizione impugnata. Non pare anzitutto a questa Corte che la finalità di consentire una sollecita conclusione della procedura di liquidazione della società, con conseguente dismissione delle partecipazioni non più strategiche della Regione, integri di per sé un prevalente interesse pubblico. Attraverso il trasferimento contestato, la Regione ha inteso in sostanza farsi carico dei debiti della società verso i creditori, in gran parte rappresentati – come chiarito dalla difesa regionale in udienza – da compensi non pagati ad amministratori e sindaci, nonché a professionisti in relazione alle attività di contabilità o assistenza legale prestate in favore della società. Accollandosi tali debiti, la legge regionale si è però posta in contrasto con le precipue finalità – tutela della concorrenza, divieto di creazione di un ingiustificato favor per i creditori delle società partecipate, garanzia di un uso efficiente delle risorse pubbliche – sottese al divieto di cui all'art. 14, comma 5, TUSP.

Né si comprende in che senso il soccorso finanziario realizzato in favore della procedura di liquidazione della società sarebbe stato necessario al fine di salvaguardare la credibilità della Regione, anche rispetto all'operatività della società partecipata che ha di fatto ereditato le funzioni della società ormai cessata. Nel concludere un contratto con una società partecipata avente la forma giuridica di una società di capitali, ogni contraente non può non essere consapevole che la società risponderà dei propri debiti secondo le regole ordinarie del codice civile, e dunque entro i limiti del proprio patrimonio sociale, senza poter contare, in linea di principio, sul soccorso finanziario da parte dell'ente partecipante. Essenzialmente per la stessa ragione è destituita di fondamento anche l'ulteriore allegazione difensiva, che allude a possibili oneri finanziari derivanti alla Regione dalla stessa procedura di liquidazione; oneri invocati, peraltro, anche dalla citata deliberazione della Giunta regionale n. 210 del 2022, in cui si fa riferimento ad una presunta «naturale traslazione dei debiti residuali della società sulle casse regionali». In realtà – non risultando dagli atti di causa alcuna garanzia prestata dalla Regione a favore della società, e in assenza di alcuna illustrazione da parte della difesa della resistente delle ragioni di fatto e di diritto per le quali si sarebbe dovuta ipotizzare una simile traslazione, nonostante lo specifico quesito formulato in proposito dalla Corte ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale – si deve ritenere che l'ulteriore corso della procedura di liquidazione ed eventualmente lo stesso fallimento della società partecipata non avrebbero comportato alcun onere finanziario supplementare per la Regione. Ciò stante il disposto dell'art. 2325, primo comma, cod. civ., a tenore del quale «[n]elle società per azioni per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio»: principio, quest'ultimo, che vale altresì nella fase di liquidazione della società, ai sensi dell'art. 2495, terzo comma, cod. civ.

In assenza dunque di alcun prevalente interesse pubblico idoneo a giustificare il trasferimento straordinario previsto dalla disposizione impugnata, quest'ultima deve ritenersi in contrasto con l'art. 14, comma 5, TUSP.

Questa Corte ha già affermato che il TUSP stabilisce, tra l'altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020, punto 13.1. del Considerato in diritto). Ciò vale certamente anche per l'art. 14, comma 5, TUSP, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate. Ne consegue che la disposizione impugnata viola un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica, e deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento della questione formulata in riferimento all'art. 97 Cost.

3.– Sono poi impugnati i commi da 5 a 14 dell'art. 7, con i quali si stabilisce che la Regione «promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile» nel territorio regionale (comma 5), e – in particolare – si istituisce la «Scuola regionale di protezione civile» (comma 6), della quale vengono disciplinate la sede (comma 7), il comitato tecnico scientifico (commi da 8 a 12) e i compiti (commi 13 e 14), nei termini più estesamente riferiti al punto 3 del Ritenuto in fatto.

3.1.– Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., introducendo nuovi oneri non quantificati, e senza che ne siano indicate le relative coperture nel bilancio regionale.

3.2.– La difesa regionale eccepisce che le disposizioni impugnate non prevederebbero alcuna spesa e sarebbero, pertanto, prive di impatto sul bilancio regionale, come dimostrerebbe in particolare l'espressa previsione della gratuità dell'attività dei membri del comitato tecnico scientifico e dell'eventuale coinvolgimento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del servizio della protezione civile.

3.3.– La questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte, anche di recente ripercorsa (sentenze n. 84 del 2023, punto 9 del Considerato in diritto; n. 64 del 2023, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 57 del 2023, punto 6.2.1. del Considerato in diritto; n. 48 del 2023, punto 8.3. del Considerato in diritto), è costante nell'affermare che «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244 del 2020, punto 5.4.1. del Considerato in diritto), sottolineando che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013, punto 9.2. del Considerato in diritto). Ora, le disposizioni impugnate non sono corredate da alcuna clausola di invarianza finanziaria, e al tempo stesso non quantificano gli eventuali oneri da esse derivanti. La difesa regionale sostiene invero che tali disposizioni non comporterebbero alcun onere finanziario, facendo leva su quelle specifiche previsioni che stabiliscono espressamente la gratuità di talune attività previste nell'ambito della Scuola regionale della protezione civile, nonché della partecipazione al comitato tecnico scientifico di cui si prevede la creazione. Che, tuttavia, l'intero spettro dei compiti affidati alla Scuola – effettivamente «istituita», e non meramente programmata, dall'impugnato comma 6 – possa essere svolto a “costo zero” per la Regione appare del tutto inverosimile, sol che si esamini, ad esempio, la disposizione di cui al comma 13, in cui si prevede l'organizzazione di «percorsi formativi per la preparazione, l'aggiornamento, l'addestramento, la formazione specialistica nelle materie della protezione civile e dell'emergenza»: attività, tutte, che presuppongono impegni di docenza e assieme di coordinamento

amministrativo e logistico, i quali «non poss[o]no realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 10 del 2016, punto 6.1. del Considerato in diritto, e precedenti ivi richiamati). Ciò che determina l'obbligo, cui il legislatore regionale è venuto meno, di indicare i mezzi finanziari per farvi fronte.

Ne consegue che i commi da 5 a 14 dell'art. 7 debbono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

4.– Il ricorrente impugna altresì l'art. 7, comma 18, che testualmente recita: «[n]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

4.1.– A parere del ricorrente, la disposizione violerebbe anzitutto il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. La violazione dell'art. 3 Cost. discenderebbe dalla radicale inintelligibilità della disposizione impugnata, che utilizzerebbe espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni; inintelligibilità che le spiegazioni offerte dalla stessa Regione alle richieste di chiarimenti non sarebbero riuscite a dipanare. Nell'ipotesi, poi, in cui fosse possibile assegnare alla disposizione il significato di consentire la realizzazione di non meglio precisate opere all'interno delle fasce di rispetto del piano paesistico regionale, essa determinerebbe un non consentito abbassamento del livello di tutela del paesaggio, derogando allo stesso piano paesaggistico, con conseguente violazione congiunta dell'art. 9 e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione alle menzionate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio.

4.2.– La difesa regionale ha osservato, nel proprio atto di costituzione, che la disposizione impugnata si riferirebbe al «piano paesistico regionale», consentendo la realizzazione di opere che dovrebbero andare a collocarsi in territori già «contaminati» da fabbricati», essendo però «progettate in maniera tale che la percezione visiva e di impatto delle stesse siano mitigate dalla proiezione ortogonale del manufatto»; restando poi salva la «Valutazione Ambientale riferita al vincolo esistente sul lotto, che ha originato l'applicazione della fascia di rispetto». In ogni caso, la difesa sostiene che «l'ipotizzata difficoltà di lettura della norma [...] non costituirebbe motivo di illegittimità costituzionale, bensì presupposto per l'attività dell'interprete nell'applicazione della legge». In udienza, la difesa regionale ha fornito ulteriori elementi finalizzati a chiarire la portata applicativa della disposizione, affermando che essa si inserirebbe nella disciplina dei «piani territoriali paesistico ambientali di area vasta» istituiti con la legge della Regione Molise 1° dicembre 1989, n. 24 (Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali), consentendo nuove opere nelle fasce di rispetto sancite da tali piani subordinatamente a una «verifica di ammissibilità» in relazione allo specifico «tematismo» che caratterizzerebbe la fascia di rispetto, alle condizioni stabilite nel dettaglio dalla disposizione medesima.

4.3.– La questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

4.3.1.– La disposizione impugnata è contenuta nell'ultimo dei diciotto commi dell'art. 7, genericamente rubricato «Modifiche di leggi regionali». I commi da 1 a 4, così come i successivi commi da 15 a 17 intervengono in effetti a modificare o abrogare singole disposizioni di sette diverse leggi regionali, mentre i commi da 5 a 14 concernono le attività di promozione della cultura della protezione civile e l'istituzione della relativa Scuola, che costituiscono l'oggetto della questione esaminata supra (punto 3). Il comma 18,

qui scrutinato, non modifica né si inserisce in alcuna legge regionale preesistente, dettando una disciplina che appare consentire nuovi interventi edilizi in deroga a piani esistenti. Come rileva esattamente l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione abbonda di termini imprecisi, o comunque di ardua intelligibilità, in difetto di qualsiasi riferimento al contesto normativo nel quale essa aspirerebbe ad inserirsi. Così, la menzione delle «fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano» è del tutto equivoca, laddove non si chiarisca preliminarmente a quali piani la disposizione faccia riferimento: se, ad esempio, ai piani urbanistici territoriali, ovvero ai piani funzionali alla tutela del paesaggio, tra i quali il futuro piano paesaggistico previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che la Regione ha l'obbligo di elaborare congiuntamente con il Ministero della cultura (art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004). Analogamente imprecise sono, poi, le nozioni di «opere già realizzate» e di «intervento da realizzare», così come la stessa espressione «tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto», che non appare ancorata alla disciplina di una specifica tipologia di piano. Ancora, la disposizione utilizza l'acronimo «V. A.» per indicare un procedimento che dovrebbe condizionare l'ammissibilità dell'intervento, senza fornire alcuna previa definizione del significato dell'acronimo stesso. La disposizione era stata, peraltro, oggetto di vari rilievi critici proprio per la sua oscurità durante il dibattito che ne aveva preceduto l'approvazione (in questo senso, si vedano in particolare le pagine da 13 a 15 del resoconto integrale della seduta del Consiglio regionale del Molise del 13 maggio 2022, ore 9:30). D'altra parte, né le spiegazioni fornite dalla Regione delle quali dà atto l'Avvocatura generale dello Stato nel proprio ricorso e che sono riprese testualmente dalla difesa regionale nella propria memoria di costituzione, né quelle più articolate fornite dalla stessa difesa regionale all'udienza, riescono a fornire convincenti chiavi di lettura del contenuto precettivo della disposizione impugnata. La Regione sostiene invero che il comma 18 impugnato intenda riferirsi al «Piano Paesistico Regionale», e più precisamente – come chiarito per la prima volta in udienza – alla disciplina dei «piani territoriali paesistico ambientali di area vasta» istituiti con la legge reg. Molise n. 24 del 1989, consentendo la realizzazione di nuove «opere» dal ridotto impatto visivo sul paesaggio. Tuttavia, nelle citate spiegazioni, e nella stessa memoria di costituzione, l'acronimo «V. A.» viene sciolto con l'espressione «Valutazione Ambientale» – espressione a sua volta ambigua, come non a torto osserva l'Avvocatura generale dello Stato, potendo riferirsi tanto alla valutazione di impatto ambientale (VIA) o alla valutazione ambientale strategica (VAS), o a entrambe –; mentre, in udienza, la difesa regionale ha sostenuto che l'acronimo alluderebbe semplicemente alla «verifica di ammissibilità» dell'opera da realizzare nelle fasce di rispetto previste dai piani menzionati.

Fermo restando l'ovvio principio che il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 11 Preleggi) recte: art. 12 Preleggi: cfr. ord. n. 180 del 2023], le spiegazioni fornite dalla Regione sul significato della disposizione impugnata, anche a mezzo del proprio difensore in udienza, confermano il carattere criptico dell'acronimo utilizzato, nonché la vaghezza di molte espressioni in esse contenute: a cominciare dal sostantivo «tematismo», il cui significato può ragionevolmente cogliersi soltanto ove la disposizione venga letta alla luce della disciplina di cui alla legge reg. Molise n. 24 del 1989, che è stata invero evocata in udienza, ma non è in alcun modo richiamata dal testo normativo in esame.

4.3.2.– Occorre a questo punto stabilire se una disposizione dal significato così radicalmente inintelligibile si ponga per ciò stesso in contrasto, come sostenuto dal ricorrente, con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

4.3.2.1.– In materia penale, questa Corte esercita da tempo un controllo sui requisiti minimi di chiarezza e precisione che debbono possedere le norme incriminatrici, in forza – in particolare – del principio di legalità

e tassatività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. Già nella sentenza n. 96 del 1981 si è affermato, in proposito, che il legislatore penale «ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intelleggibilità dei termini impiegati» (punto 2 del Considerato in diritto). Sulla base di tale criterio, la pronuncia ha ritenuto costituzionalmente illegittima la disposizione incriminatrice del plagio (art. 603 del codice penale), che vietava di «sottopo[rre] una persona al proprio potere, in modo da ridurla in totale stato di soggezione»: situazione considerata da questa Corte del tutto oscura nei suoi contorni, e per tale ragione «non verificabile nella sua effettuazione e nel suo risultato non essendo né individuabili né accertabili le attività che potrebbero concretamente esplicarsi per ridurre una persona in totale stato di soggezione» (punto 14 del Considerato in diritto).

In una successiva occasione, relativa a un rinvio normativo erroneo contenuto in una disposizione incriminatrice, questa Corte ha affermato che «vi sono requisiti minimi di riconoscibilità e di intelleggibilità del precetto penale – che rappresentano anche, peraltro, requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa – in difetto dei quali la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini sarebbero pregiudicate». Il che, ha proseguito la Corte, «è quanto si verifica nel caso in esame, in cui l'errore materiale di redazione del testo legislativo [...] costituisce per il cittadino una vera e propria insidia, palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale, o, quanto meno, a fuorviarlo. L'errore stesso, peraltro, introduce nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, di irrazionalità e di contraddittorietà rispetto al contesto normativo in cui la disposizione è inserita e come tale determina anche una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 185 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto). In un altro caso, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione penale che incriminava il fatto dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione «che non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente». Nella pronuncia si è osservato che l'indeterminatezza del precetto non solo poneva il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza», ma non consentiva, altresì, «all'interprete di esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione normativa» (sentenza n. 34 del 1995, punto 2 del Considerato in diritto. Per un'ulteriore e più recente ipotesi in cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo un precetto penale per l'assoluta indeterminatezza dei suoi contorni, questa volta per contrasto con gli artt. 7 CEDU e 2 del Protocollo n. 4 CEDU, entrambi rilevanti nell'ordinamento italiano in forza dell'art. 117, primo comma, Cost., sentenza n. 25 del 2019).

4.3.2.2.– In materia di misure di prevenzione, criteri analoghi hanno condotto questa Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale, per contrasto con vari altri parametri costituzionali, di disposizioni che enunciavano presupposti eccessivamente vaghi e imprecisi, come tali inadeguati ad assicurare al destinatario la riconoscibilità del precetto e la prevedibilità delle sue conseguenze (sentenza n. 24 del 2019, in particolare punto 12.3. del Considerato in diritto), e ancor prima a vincolare ragionevolmente la discrezionalità delle autorità chiamate ad applicarle (sentenza n. 177 del 1980, punto 6 del Considerato in diritto).

4.3.2.3.– Con specifico riferimento a leggi regionali, infine, questa Corte ha avuto occasione di ritenere fondata una questione relativa a una complessa vicenda normativa in materia di installazione di impianti eolici, con la quale il legislatore regionale aveva inteso far rivivere, per un periodo di tempo limitato, una disposizione già abrogata. La Corte ha ritenuto censurabile, al metro dell'allora evocato parametro del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la tecnica normativa adottata, che

rendeva difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione la disciplina effettivamente vigente, giudicando tale tecnica «“foriera di incertezza”, posto che essa “può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione” (sentenza n. 364 del 2010)» (sentenza n. 70 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto).

4.3.3.– Anche alla luce dei precedenti appena rammentati, deve più in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost. L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione.

Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.

4.3.4.– Ogni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. Compito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione; ciò che contribuisce a rendere più uniforme e prevedibile la legge per i consociati.

Né certamente potrebbe ritenersi contrario all'art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale» (sentenza n. 8 del 2023, punto 12.1. del Considerato in diritto, con riferimento alla clausola di buona fede di cui all'art. 1337 cod. civ.).

Né, ancora, potrebbe ritenersi precluso alla legge utilizzare concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche: la complessità delle materie che il legislatore si trova a regolare spesso esige una disciplina normativa a sua volta complessa. Sempre più frequentemente, del resto, le leggi fanno uso di definizioni normative, collocate in disposizioni di carattere generale, che consentono all'interprete di attribuire significati precisi alle espressioni tecniche, a volte lontane dal linguaggio comune, utilizzate in un dato corpus normativo.

Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei «requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa» che la poc'anzi

menzionata sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della «libertà e della sicurezza dei cittadini».

4.3.5.– A identiche conclusioni sono, del resto, pervenute altre giurisdizioni costituzionali affini a quella italiana per tradizioni e premesse culturali.

Secondo la costante giurisprudenza del Conseil constitutionnel francese, l'accessibilità e l'intelligibilità della legge rappresentano principi di rango costituzionale, che impongono al legislatore di adottare disposizioni sufficientemente precise al fine di proteggere gli individui dal rischio di applicazioni arbitrarie delle leggi, evitando di addossare alle autorità amministrative e giurisdizionali il compito di stabilire regole che spettano invece al legislatore (decisione 27 luglio 2006, n. 2006-540 DC, considerato n. 9). I principi in questione sono dedotti, tra l'altro, dallo stesso principio di eguaglianza dinanzi alla legge, proclamato dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, non potendo esservi effettiva eguaglianza – ad avviso del Conseil – se non quando i cittadini abbiano una «conoscenza sufficiente delle norme loro applicabili» (decisione 16 dicembre 1999, n. 99-421 DC, considerato n. 13; per una recente dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge in ragione della sua inintelligibilità, decisione 30 luglio 2021, n. 2021-822 DC, paragrafi 29 e 30).

Parimenti il **Tribunale costituzionale federale tedesco da molti decenni ormai riconosce l'esistenza di un mandato costituzionale di «precisione» e «chiarezza normativa»**, in base al quale le disposizioni di legge debbono essere formulate in modo tale da: a) consentire ai loro destinatari di comprendere il loro significato e di regolare di conseguenza la loro condotta, b) disciplinare e limitare efficacemente l'attività della pubblica amministrazione, e c) consentire all'autorità giudiziaria di esercitare il proprio potere di controllo sull'attività dell'amministrazione sulla base di criteri giuridici prestabiliti (pronuncia 3 marzo 2004, BVerfGE 110, 33, pagine 53 e 54, e ivi ulteriori riferimenti). Tale mandato, a sua volta derivato dal principio dello Stato di diritto di cui all'art. 20, comma 3, della Legge fondamentale (pronuncia 22 giugno 1977, BVerfGE 45, 400, pagina 420), non osta ovviamente a che la norma possa presentare ambiguità di significato destinate a essere sciolte attraverso i tradizionali metodi interpretativi (pronuncia 27 novembre 1990, BVerfGE 83, 130, pagina 145), ma implica standard minimi di comprensibilità e di non contraddizione dei testi normativi, il cui mancato rispetto determina la loro illegittimità costituzionale (per recenti applicazioni di tale principio, pronuncia 28 settembre 2022, 1 BvR 2354/13, paragrafi 106 e seguenti, nonché pronuncia 20 luglio 2021, BVerfGE 159, 40, pagine 68 e seguenti, entrambe con estese ricostruzioni della giurisprudenza costituzionale in materia).

4.3.6.– La disposizione in questa sede all'esame costituisce esempio paradigmatico di un enunciato normativo affetto da radicale oscurità: un enunciato che, da un lato, condiziona l'ammissibilità di non meglio precisati «interventi» all'interno di altrettanto vaghe «fasce di rispetto» a una procedura identificata con un acronimo incomprensibile, e in effetti oggetto di due diverse letture da parte della stessa difesa regionale; e che, dall'altro, non si collega ad alcun corpo normativo preesistente e rimane, per così dire, sospeso nel vuoto, precludendo così la possibilità di utilizzare il prezioso strumento dell'interpretazione sistematica, che presuppone l'inserimento della singola disposizione in un contesto normativo che si assume connotato da interna coerenza. Una disposizione siffatta, in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica

amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa.

4.4.– La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost.

Restano assorbite le questioni formulate in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., il vaglio della cui fondatezza presupporrebbe d'altronde un chiarimento interpretativo circa la portata della disposizione, che è però impossibile per le ragioni sin qui enunziate.

5.– È infine impugnato l'art. 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022, che testualmente recita: «[i]n virtù dell'alta specializzazione, viene autorizzata la Giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale».

5.1.– Secondo il ricorrente, tale disposizione ometterebbe, anzitutto, di quantificare gli oneri conseguenti alla prevista stabilizzazione e di prevederne la relativa copertura finanziaria. Ciò determinerebbe la violazione, assieme: dell'art. 81, terzo comma, Cost., anche in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009; dell'art. 97, primo comma, Cost.; dell'art. 119, primo comma, Cost.; e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), anche in relazione all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011. Inoltre, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 97, quarto comma, Cost., omettendo di chiarire se la stabilizzazione debba avvenire nel rispetto del principio del pubblico concorso.

La disposizione – incidendo sulla regolamentazione del rapporto “precario” e prevedendo la sua conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato – invaderebbe poi la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l).

Infine, il ricorrente rammenta come la Corte abbia più volte qualificato le norme statali in tema di stabilizzazione del personale “precario” come principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica.

5.2.– La Regione non ha articolato difese rispetto all'impugnazione ora all'esame.

5.3.– È fondata, anzitutto, la questione promossa in riferimento all'art. 97, quarto comma, Cost.

Questa Corte ha costantemente affermato che il pubblico concorso costituisce «la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (sentenze n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 333 del 1993, n. 453 del 1990 e n. 81 del 1983), ed ha ritenuto che possa derogarsi a tale regola solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore» (sentenza n. 34 del 2004, punto 4.2. del Considerato in diritto). Le deroghe, è stato parimenti da tempo precisato, debbono essere delimitate «in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006, punto 3 del Considerato in diritto), con riferimento a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006, punto 4 del Considerato in diritto).

A tali criteri – anche di recente ribaditi (ex multis, sentenza 199 del 2020, punto 8.2. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori precedenti) – non si conforma la disposizione impugnata.

Quest'ultima non chiarisce con quali modalità e a quali condizioni la Giunta regionale debba procedere alla «stabilizzazione del personale attualmente in servizio» presso la protezione civile regionale, nonché ad ogni altra «procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale». Peraltro, in assenza di ogni richiamo alla legislazione statale che – al ricorrere di rigorose condizioni – consente alle pubbliche amministrazioni di assumere a tempo indeterminato personale già in servizio a tempo determinato, ovvero di bandire procedure concorsuali con riserva di percentuali massime per personale già titolare di contratti di lavoro flessibile con la pubblica amministrazione, è giocoforza concludere che le procedure indicate genericamente dalla disposizione impugnata siano finalizzate a immettere personale nei ranghi dell'amministrazione regionale senza richiedere il superamento di alcuna prova concorsuale, in ragione soltanto della esperienza acquisita per mezzo di precedenti incarichi contrattuali, senza neppure alcuna indicazione sul periodo minimo di servizio espletato.

Un simile esito si pone in evidente contrasto con i principi desumibili dalla giurisprudenza di questa Corte, poc'anzi richiamati. La disposizione impugnata introduce, infatti, una deroga rispetto alla regola generale del pubblico concorso, senza disciplinarla «in modo rigoroso», secondo quanto richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte, ed anzi omettendo di articolare una qualsivoglia disciplina, rinviando integralmente a un successivo provvedimento della Giunta. Ciò impedisce, in radice, di valutare se e in che misura una tale deroga, alla luce di un criterio di ragionevolezza, possa essere giustificata in quanto funzionale alla salvaguardia di quelle «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico», le quali sole – a prescindere qui dalla diversa questione della compatibilità di una siffatta disciplina derogatoria con i limiti della stessa competenza legislativa regionale – potrebbero assicurarne la compatibilità con l'art. 97, quarto comma, Cost.

5.4.– È altresì fondata la questione promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata comporta infatti, all'evidenza, oneri finanziari per la Regione, che non sono in alcun modo quantificati, e per i quali non è prevista conseguentemente alcuna copertura. Il che, per le stesse ragioni già sopra menzionate (punto 3.3.), integra la violazione del parametro costituzionale in esame.

5.5.– Da ciò discende l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, per contrasto con gli artt. 97, quarto comma, e 81, terzo comma, Cost.

Restano assorbite tutte le ulteriori censure.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi da 5 a 14, della legge reg. Molise n. 8 del 2022;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 18, della legge reg. Molise n. 8 del 2022;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2023.

Commenti alla decisione di

1. (P.C.) Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023), negli Studi 2023/II di questa Rivista
2. Luca Di Majo, Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023, negli Studi 2023/II di questa Rivista
3. Matteo Milanesi, L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure». Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 110/2023, negli Studi 2023/II di questa Rivista
4. Simone Scagliarini, La Corte e la tecnica legislativa, negli Studi 2023/III di questa Rivista
5. Clemente Forte e Marco Pieroni, Quantificazione e copertura degli oneri continuativi correnti delle leggi di spesa: recenti orientamenti della Corte costituzionale di cui alle sentenze nn. 48, 57, 82, 84 e 110 del 2023, per g.c. dell'Osservatorio costituzionale
6. Carla Di Martino, Il diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni, negli Studi 2023/III di questa Rivista
7. Simone Scagliarini, La Corte costituzionale e le leggi “oscure”, per g.c. di lecostituzionaliste
8. Niccolò Ferracuti, Le leggi-labirinto e la crisi della certezza del diritto, negli Studi 2024/I di questa Rivista
9. Andrea Bonomi, La forma è sostanza: quando una legge è irrimediabilmente oscura e come tale incostituzionale?, negli Studi 2024/I di questa Rivista