



Sentenza n. 110 del 2023

Presidente: Silvana Sciarra - Giudice relatore e redattore: Francesco Viganò
decisione del 18 aprile 2023, deposito del 5 giugno 2023
comunicato stampa del 5 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

atto di promovimento: ric. n. 51 del 2022

parole chiave:

OSCURITÀ DEL TESTO NORMATIVO – PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA

disposizioni impugnate:

- artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8

disposizioni parametro:

- artt. 3, 9, 81, 97 e 117 della Costituzione

dispositivo:

illegittimità costituzionale

Il Presidente del Consiglio dei ministri 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).

Segnatamente, il ricorrente impugna il comma 18 dell'art. 7, per violazione del **principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.**, in virtù dell'oscurità della norma, nonché degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Il giudice delle leggi condivide la ricostruzione del ricorrente, in ordine al significato radicalmente inintelligibile della disposizione.

Sul punto, la Corte si sofferma sulle conseguenze dell'assenza di chiarezza di un testo normativo, al fine di verificare se ciò sia sufficiente a ritenere la disposizione illegittima per violazione dei canoni di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Ebbene, dopo aver illustrato i propri precedenti soprattutto in materia penale, in cui il rispetto dei requisiti di chiarezza, di precisione e di determinatezza delle norme incriminatrici è strettamente connesso con i principi di legalità e tassatività ex art. 25 Cost., nonché con l'esigenza di garantire ai consociati la prevedibilità delle conseguenze delle loro condotte, la Corte costituzionale afferma che anche negli altri settori dell'ordinamento **le disposizioni irrimediabilmente oscure, foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongono in contrasto con la Costituzione.** Difatti, è vero che il rispetto

di standard minimi di intelligibilità va assicurato 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; tuttavia, 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.

Inoltre, **una disposizione radicalmente oscura che disciplina l'attività amministrativa – come quella in esame – costituisce violazione del principio di legalità cui soggiace l'esercizio delle funzioni della pubblica amministrazione, in quanto non fornisce alcun affidabile criterio guida alla p.a. per lo svolgimento dei propri compiti nella cura dell'interesse pubblico, con l'ulteriore conseguenza che il privato non è posto a riparo contro l'eventuale uso arbitrario della discrezionalità amministrativa.**

Pertanto, i giudici delle leggi concludono affermando che un testo normativo dal significato totalmente oscuro si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge e determina un pregiudizio per la libertà e la sicurezza dei cittadini.

La Corte dichiara assorbite le questioni formulate in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche perché il vaglio della loro fondatezza presupporrebbe un chiarimento interpretativo circa la portata della disposizione, che è risultato impossibile.

Per quanto concerne le altre questioni di legittimità costituzionale, il ricorrente evidenzia che **l'art. 4 autorizza uno stanziamento per il completamento della procedura di scioglimento di una società interamente partecipata dalla Regione.** Ebbene, tale disposizione contrasterebbe con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., in quanto l'accollo dei debiti della procedura di liquidazione della società da parte della Regione non risulterebbe giustificato da alcun prevalente interesse pubblico. Inoltre, la disposizione non risulterebbe compatibile con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto **violerebbe il divieto di “soccorso finanziario” delle società partecipate da parte degli enti pubblici partecipanti, che rappresenta un principio fondamentale della materia coordinamento della finanza pubblica, espresso dall'art. 14, comma 5, TUSP.**

La Corte costituzionale conferma la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con conseguente assorbimento della questione formulata in riferimento all'art. 97 Cost. Secondo la Corte, infatti, il trasferimento disposto a favore della società partecipata in stato di liquidazione ha quale unico scopo quello di trasferire i debiti della società alla regione, senza che risulti sussistente un interesse pubblico che possa giustificare tale operazione. Pertanto, **la disposizione si pone in contrasto con le 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.**

Sull'art. 7, commi da 5 a 14, il ricorrente sostiene il contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. nella parte in cui istituisce e disciplina la «Scuola regionale di protezione civile», in quanto introdurrebbe nuovi oneri non quantificati, e senza indicazione delle relative coperture nel bilancio regionale.

La Corte costituzionale accoglie tale questione di legittimità costituzionale, in quanto le disposizioni impugnate non sono corredate da alcuna clausola di invarianza finanziaria e, al tempo stesso, non quantificano gli eventuali oneri da esse derivanti. Il giudice delle leggi, pertanto, conferma l'orientamento consolidato per cui anche le leggi regionali istitutive di nuove spese soggiacciono all'obbligo di esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura.

Infine, per quanto riguarda **l'art. 11**, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.; dell'art. 97, primo comma, Cost.; dell'art. 119, primo comma, Cost.; e dell'art. 117, secondo comma, lettera e). Infatti, tale disposizione, nell'autorizzare la Giunta regionale a procedere alla **stabilizzazione di personale precario in servizio**, violerebbe tali parametri costituzionali, in quanto: - mancherebbe la quantificazione degli oneri conseguenti alla previsione in esame e l'indicazione della relativa copertura finanziaria; - non risulterebbe chiaro se le stabilizzazioni ivi previste avverranno nel rispetto del principio del pubblico concorso; - sarebbe invasa la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Il giudice delle leggi dichiara l'incostituzionalità anche di tale disposizione, per contrasto con i principi desumibili dall'art. 97, quarto comma, Cost. in punto di reclutamento del personale della pubblica amministrazione. Inoltre, **anche per questa disposizione viene rilevato il contrasto con l'obbligo di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.**, per assenza di quantificazione dei relativi oneri finanziari e di indicazione della loro copertura.

Eleonora Canale