

Sentenza della Corte costituzionale n. 110/2023

Materia: coordinamento della finanza pubblica. Beni culturali e paesaggio. Ordinamento civile. Personale regionale.

Parametri invocati: articoli 3, 81, terzo comma, 97, terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, innanzitutto, l'articolo 4 della legge Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022), che autorizza lo stanziamento di 100.000 euro, individuandone la relativa copertura nel bilancio regionale, "*[per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa]*", interamente partecipata dalla Regione.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'articolo 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale della materia coordinamento della finanza pubblica espresso dall'articolo 14, comma 5, TUSP (d.lgs. 175/2016), 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'articolo 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.

La questione ad avviso della Corte 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 Regione, 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*".

Il ricorrente assume che tale trasferimento violi l'articolo 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.

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).

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. 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'articolo 14, comma 5, TUSP.

La 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'articolo 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'articolo 117, terzo comma, Cost.

Sono poi impugnati i commi da 5 a 14 dell'articolo 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).

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

La difesa regionale eccepisce che le disposizioni impugnate non prevedrebbero 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. La questione, secondo la Corte, è fondata. La giurisprudenza della Corte, anche recente (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[on]o 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, secondo la Corte, che i commi da 5 a 14 dell'articolo 7 debbono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'articolo 81, terzo comma, Cost. Il ricorrente impugna altresì l'articolo 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”*.

A parere del ricorrente, la disposizione violerebbe anzitutto il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 Cost., nonché gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali.

La violazione dell'articolo 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'articolo 9 e dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione alle menzionate disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio. La questione, secondo la Corte, è fondata in riferimento all'articolo 3 Cost. La disposizione impugnata è contenuta nell'ultimo dei diciotto commi dell'articolo 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 sopra (punto 3). Il comma 18 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 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'articolo 143 del d.lgs. 42/2004, che la Regione ha l'obbligo di elaborare congiuntamente con il Ministero

della cultura (articolo 135 del d.lgs. 42/2004). 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.

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”* (articolo 12 Preleggi), le spiegazioni fornite dalla Regione sul significato della disposizione impugnata 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 l.r. Molise 24/1989, che è stata evocata in udienza, ma non è in alcun modo richiamata dal testo normativo in esame. Occorre a questo punto stabilire, secondo la Corte, 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'articolo 3 Cost. In materia penale, la 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'articolo 25, secondo comma, Cost. Già nella sentenza n. 96/1981 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 intellegibilità 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 (articolo 603 del codice penale), che vietava di *“sottoporre] una persona al proprio potere, in modo da ridurla in totale stato di soggezione”*: situazione considerata dalla 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, la Corte ha affermato che *“vi sono requisiti minimi di riconoscibilità e di intellegibilità 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, la 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). In materia di misure di prevenzione, criteri analoghi hanno condotto la Corte a dichiarare l’illegittimità costituzionale, per contrasto con vari 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).

Con specifico riferimento a leggi regionali la 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 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 e sentenza n. 70 del 2013). 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’articolo 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’articolo 3 Cost.

Ogni enunciato normativo 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’articolo 3 Cost., secondo la Corte, il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a *“processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale”* (sentenza n. 8 del 2023, con riferimento alla clausola di buona fede di cui all’articolo 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 menzionata sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della *“libertà e della sicurezza dei cittadini”*.

La disposizione all'esame della Corte 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, secondo la Corte, 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. La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'articolo 3 Cost.

È, infine, impugnato l'articolo 11 della l.r. Molise 8/2022, 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”.

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'articolo 81, terzo comma, Cost.; dell'articolo 97, primo comma, Cost.; dell'articolo 119, primo comma, Cost.; e dell'articolo 117, secondo comma, lettera e).

Inoltre, la disposizione impugnata violerebbe l'articolo 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'articolo 117, secondo comma, lettera l). È fondata, anzitutto, la questione promossa in riferimento all'articolo 97, quarto comma, Cost. La 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), e 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 (articolo 97, primo comma, della Costituzione) e 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, secondo la Corte, 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 dell'esperienza acquisita per mezzo di precedenti incarichi contrattuali, senza neppure alcuna indicazione sul periodo minimo di servizio espletato. È altresì fondata, secondo la Corte, la questione promossa in riferimento all'articolo 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, integra la violazione del parametro costituzionale in esame. Da ciò discende l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, per contrasto con gli articoli 97, quarto comma, e 81, terzo comma, Cost.