

**Sentenza:** 30/7/2012, n.212

**Materia:** pubblico impiego

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 51, 81, quarto comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e terzo comma, della Costituzione e degli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi da 1 a 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale)

**Esito:** - illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 10, comma 11, dell'articolo 12-bis, comma 3, della legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), introdotto dall'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011; dell'articolo 22-bis, comma 3, lettera b), della legge della Regione Sardegna n. 26 del 1985, introdotto dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 16 del 2011; dell'articolo 6, comma 2 e comma 8; dell'articolo 9, comma 3; dell'articolo 10;

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promossa, in riferimento agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dell'articolo 6, commi 1, 3, 4, 5 e 6, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promossa, in riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione,
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promosse, in riferimento agli articoli 3, 81, quarto comma, e 97 della Costituzione

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna una serie di disposizioni della legge regionale in oggetto, lamentando la violazione di numerosi parametri costituzionali e degli articoli 3, 4 e 5 della l. costituzionale 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna).

In primo luogo, secondo il ricorrente gli artt. 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge impugnata, violerebbero gli artt. 3, 4 e 5 della legge cost. n. 3 del 1948 in quanto non sarebbero riconducibili alle materie rispetto alle quali la Regione può legiferare, elencate appunto da tali norme statutarie, senza tuttavia specificare quale sarebbe la materia alla quale appartengono e quali competenze sarebbero state violate.

La questione di legittimità di tali disposizione è giudicata dalla Corte inammissibile, perché effettivamente difetta di una adeguata e specifica argomentazione.

L'articolo 4, comma 5 introduce il comma 4-bis nell'art. 28 della l.r. 31/1998 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), che detta la disciplina generale relativa all'attribuzione delle funzioni dirigenziali. Tale disposizione prevede che, in assenza di figure dirigenziali, le funzioni "di direzione di servizio" e "di studio ricerca e consulenza" possono essere attribuite, fino all'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale e comunque per non più di due anni, a dipendenti della categoria D in possesso dei requisiti per l'accesso a tale qualifica. Secondo il governo tale sistema di accesso alla dirigenza contrasta con gli

artt. 3 e 97 Cost. poiché prescinde dal concorso pubblico e viola i principi generali in tema di accesso alle qualifiche, nonché con l'art.81 Cost. poiché non indica i mezzi di copertura finanziaria degli oneri conseguenti che, peraltro, non risultano quantificati. Secondo la Corte tale norma, non dà luogo a lesione dei parametri costituzionali evocati poiché si tratta di norma di organizzazione e non di spesa che consente solo la temporanea assegnazione di mansioni superiori, scaduta la quale il dipendente sarà tenuto a riassumere le mansioni proprie della categoria di appartenenza senza alcuna deroga alla regola del concorso pubblico.

L'articolo 4 comma 10 aggiunge il comma 11-bis all'art. 34 della l.r 6/2008 (Legge-quadro in materia di consorzi di bonifica) e dispone che i consorzi di bonifica prevedono l'assunzione nelle proprie dotazioni organiche, per almeno sei mesi di ciascun anno, del personale che ha prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le opere trasferite all'Ente acque della Sardegna (ENAS), per almeno centottanta giornate lavorative nei tre anni a partire dal 10 gennaio 2008. Secondo il ricorrente si lede il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui al d.l. 78/2010, virtù del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato solamente nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Secondo la Corte, la questione di legittimità, con riferimento all'articolo 117 terzo comma Cost. è fondata poiché l'art. 4, comma 10, consentendo in astratto assunzioni a tempo determinato comportanti una spesa maggiore di quanto previsto dal citato d.l., è invasivo della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui alla norma costituzionale citata.

Secondo la Corte anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 comma 11, promossa in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è fondata poiché dispone la proroga fino al 31 dicembre 2012 del progetto SIADARS per la realizzazione di un primo nucleo dell'archivio storico con il reclutamento di personale archivistico qualificato senza prevedere la copertura finanziaria della relativa spesa.

L'articolo 5, comma 1, della legge sarda impugnata introduce nella l.r. 26/1985 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), l'art. 12-bis che, a sua volta, istituisce la Scuola regionale del predetto Corpo forestale. Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, in particolare, il comma 3 di tale articolo il quale prevede per il funzionamento della Scuola un aumento della dotazione organica del Corpo forestale. Ad avviso del ricorrente, tale incremento si pone in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, secondo cui gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale.

Ora la Corte argomenta come sia stato già qualificato come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica la norma che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva (sentenza n. 108 del 2011) per cui l'art. 5, comma 1, disponendo addirittura un ampliamento della pianta organica, si pone in diretto contrasto con la richiamata normativa statale e conseguentemente con l'art.117, terzo comma, Cost. e va dichiarata illegittima. Ne per la Corte è rilevante l'argomento secondo cui la legislazione statale finalizzata al contenimento della spesa per il personale consentirebbe eccezioni in casi specifici, infatti anche ammettendo ciò, non è stato dimostrato e neppure dedotto dalla Regione che l'ampliamento della dotazione organica del proprio Corpo forestale corrisponderebbe, nel caso di specie, ad una delle ipotesi per le quali la legislazione statale consente deroghe.

La norma dell'art. 5, comma 5 introduce poi, nella già menzionata l.r.26/1985, l'art. 22-bis (Prima costituzione della dirigenza del Corpo forestale e di vigilanza ambientale). Il ricorrente ne denuncia i commi 2, 3, 4 e 5 sostenendo che essi prevedono una speciale ipotesi di inquadramento, riservato alla qualifica dirigenziale, per il personale del Corpo forestale che svolga funzioni dirigenziali, in violazione del principio costituzionale che impone il pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici.

La Corte dopo aver precisato che solo il comma 3 dell'art. 22-bis prevede l'ipotesi di inquadramento nella qualifica dirigenziale riservato a chi svolga già funzioni dirigenziali e quindi ridimensionato l'ambito della censura statale, la giudica infondata per quanto concerne la lettera a) che prevede l'attribuzione della qualifica di dirigente del Corpo forestale regionale a favore di chi, già appartenente al predetto Corpo, rivesta tale qualifica secondo l'ordinamento generale del personale regionale. Qui, secondo la Consulta, non è riscontrabile alcun accesso senza concorso ad una superiore qualifica; semplicemente il legislatore regionale, nel momento in cui ha istituito la dirigenza del Corpo forestale, ha previsto che in tale categoria confluiscono quanti, nella vigenza del precedente assetto, già possedessero la doppia qualifica di appartenente al Corpo e di dirigente. Invece, nella successiva lettera b), il legislatore regionale dispone l'accesso senza concorso alla qualifica di dirigente del Corpo forestale a favore di chi, pur non rivestendo tale qualifica, sia in possesso dei requisiti per l'accesso alla dirigenza e sia titolare di un incarico dirigenziale da più di quattro anni. Tale norma è illegittima: secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale infatti il precetto costituzionale che impone il pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici si applica anche nei casi, come quello in esame, di passaggio ad una qualifica superiore. L'art. 22-bis, comma 3, lettera b), della l. r. 26/1985, così come introdotto dall'art. 5, comma 5, della l. r. 16/2011 è dunque illegittimo in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost.

L'art. 6 della legge regionale impugnata, rubricato "Superamento del precariato" ha, nei commi da 1 a 6, contenuti diversi. Secondo la Corte, la censura del ricorrente relativa ai commi 1, 3, 4, 5 e 6 che non prevedono affatto, come da questo sostenuto, forme di reclutamento riservate a ex dipendenti a tempo determinato delle amministrazioni regionali, è inammissibile per difetto di argomentazioni a sostegno. La censura è invece ammissibile con riferimento al comma 2 che è l'unico a prevedere un concorso riservato al personale precario. Tale disposizione peraltro detta la disciplina di attuazione della misura di stabilizzazione prevista a favore di determinate categorie di personale precario dall'art. 7, comma 2, della l.r. 1/2011 (legge finanziaria 2011). Quest'ultima norma è stata dichiarata illegittima per violazione dell'art. 97 della Costituzione con la sentenza n. 30 del 2012, la quale ha escluso che lo svolgimento dei concorsi richiamati dall'art. 7 citato fosse governato dal principio della par condicio fra i concorrenti. Pertanto, per le medesime ragioni poste a base di tale sentenza, l'articolo 6, comma 2 è illegittimo.

L'art. 6 comma 8 della legge sarda dispone uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le agenzie di sviluppo locale.

Secondo la Corte anche tale disposizione viola l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché non richiama il limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 qualificato come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, il quale stabilisce che, a decorrere dal 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. La norma regionale impugnata, che consente alla Regione di procedere ad assunzioni a termine che comportano una spesa superiore a quella massima stabilita dalla legislazione statale di principio viola perciò l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Il governo impugna altresì il combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'art. 9 della legge in oggetto, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. L'articolo 9 introduce l'istituto dell'esonerato dal servizio nell'ordinamento del personale della Regione autonoma Sardegna e degli enti regionali. In base ad esso, nell'ultimo quinquennio di servizio, i dipendenti possono chiedere di essere esonerati dal servizio e, in caso di accoglimento dell'istanza, si sospende l'obbligazione lavorativa e la sostituzione dell'obbligazione retributiva con un trattamento economico pari alla metà di quello goduto in costanza di rapporto, cumulabile con altri redditi da lavoro.

Ad avviso della difesa erariale, tali disposizioni non possono ritenersi rispettose dei vincoli posti alla legislazione regionale dall'art. 117, secondo comma, lettera o), e terzo comma, della Costituzione. In

particolare risulterebbe il contrasto con la disciplina nazionale di principio contenuta nel d.l. 112/2008 che non prevede, invece, alcun incentivo economico a favore di chi chieda di accedere all'istituto in esame. Secondo la Corte la disposizione regionale di cui all'articolo 9 comma 3, peraltro solo questa e non anche il comma 3, introduce un elemento di distorsione dell'istituto idoneo a compromettere la finalità di contenimento della spesa per il personale e, per tale ragione, in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica ed è illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 10 della legge sarda, il quale prevede l'aggiornamento del piano pluriennale per il superamento del precariato approvato con la deliberazione della Giunta regionale, al fine di pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori precari del servizio sanitario, assunti con contratto di lavoro a termine o con forme contrattuali flessibili o atipiche. Il ricorrente deduce che il legislatore statale è intervenuto con l'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), ammettendo la possibilità di espletamento dei concorsi pubblici con parziale riserva dei posti, secondo criteri che tengano conto dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente. Secondo il governo le norme statali sono state adottate nell'esercizio della competenza esclusiva in tema di ordinamento civile e poiché esse hanno finalità di contenimento della spesa pubblica, l'art. 10 in esame viola sia l'art. 117, secondo comma, lettera l), sia l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Inoltre la speciale modalità di reclutamento previsto dalla norma regionale impugnata, in quanto sottratta ad ogni forma di selezione concorsuale, contrasterebbe con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La Corte accede alla tesi del governo e ritiene la disposizione illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la normativa statale a cui il governo fa riferimento detta principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 30 del 2012 e n. 69 del 2011). Sussiste, secondo la Corte altresì lesione dell'art. 97 della Costituzione. Infatti è stata già ripetutamente dichiarata l'illegittimità, per violazione di tale precetto costituzionale, di norme che disponevano stabilizzazioni del personale precario delle pubbliche amministrazioni senza prevedere la necessità del superamento di un concorso pubblico (sentenze n. 51/2012, n. 7/2011, n. 235/2010). Ciò è infatti quanto si verifica anche nella presente fattispecie, poiché l'art. 10 prevede una stabilizzazione su semplice domanda degli interessati ovvero previo espletamento di prove selettive concorsuali delle quali non è prevista, tuttavia, la pubblicità.