

**Sentenza:** 23 novembre 2022, n. 255

**Materia:** Impiego pubblico - Personale regionale – Bilancio e contabilità pubblica

**Parametri invocati:** artt. 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, 119 della Costituzione; art. 3 dello Statuto speciale per la Regione Sardegna

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Artt. 5, c. 3, 19, 25, 26 e 29; 6, c. 32; 20, c. 1; e 35, c. 5, della legge della Regione Sardegna 22/11/2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, 19, 25, 26 e 29 e dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale);
- inammissibilità delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 97 e 119 della Costituzione

**Estensore nota:** Carla Paradiso

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli articoli 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29; 6, comma 32; 20, comma 1; e 35, comma 5, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale).

L'articolo 5, comma 3, è impugnato per violazione degli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione e dell'articolo 3 dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, perché, secondo il ricorrente, prevederebbe requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale come disciplinato dagli articoli 19 e 28 del d.gs. 165 del 2001 in quanto sostituirebbe il requisito del titolo di studio della laurea con quello della mera anzianità di servizio. In tal modo la disposizione impugnata, che non sarebbe riconducibile a profili di autonomia organizzativa della Regione, si porrebbe in contrasto con la disciplina ordinamentale e con i principi di cui agli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

L'articolo 5, comma 3, violerebbe anche l'articolo 3 dello statuto speciale perché, nell'esercizio della sua competenza legislativa in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», non rispetterebbe i limiti previsti dallo statuto medesimo.

Secondo la Corte la violazione è fondata soltanto in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione e ne dichiara l'illegittimità costituzionale.

Secondo il giudice costituzionale la disposizione impugnata prevede requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale disciplinato dagli articoli 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, che costituiscono parametro interposto rispetto ai precetti costituzionali invocati dal ricorrente. Infatti, essa consente al personale transitato, mediante progressione "verticale" nella qualifica apicale, di partecipare alle procedure di accesso alla dirigenza senza possedere il necessario requisito del titolo di studio della laurea, e di computare, al fine della maturazione del requisito professionale di permanenza di almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale, l'anzianità di servizio maturata in carriere non apicali. La Corte precisa, come suo costante

orientamento, che, alla luce della legislazione in materia di privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici contrattualizzati (tra cui, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni) è attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (cfr. sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019). Ciò comporta che le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti (sentenza n. 282 del 2004). Specifica la Corte che l'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 non attiene a materie di competenza legislativa concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali), bensì a quella dell'ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva statale (sentenza n. 324 del 2010). La disposizione regionale impugnata sostituisce, in modo costituzionalmente non consentito, i requisiti di accesso alla dirigenza regionale, in tal modo violando l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della materia «ordinamento civile», cui appartiene la definizione delle procedure e dei requisiti di accesso alla carriera dirigenziale. Inoltre, conclude la Corte, risulta violato anche l'articolo 3, lettera a), dello statuto speciale, perché la disposizione impugnata esorbita dalle attribuzioni regionali, essendo la disciplina dei requisiti minimi culturali di accesso alla dirigenza non riconducibile a profili di autonomia organizzativa della Regione.

Anche per l'articolo 5, comma 19, della legge regionale della Sardegna n. 17 del 2021 la questione di legittimità costituzionale è fondata soltanto in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica e in relazione all'articolo 23 del d.lgs. n. 75 del 2017. La disposizione censurata prevede l'applicazione, nel comparto della contrattazione collettiva regionale, dell'articolo 3, comma 2, del decreto legge n. 80 del 2021, come convertito, che ha introdotto la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23 del d.lgs. 75/2017, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità. Secondo il ricorrente la disposizione regionale prevedendo il superamento dei limiti di spesa di cui al d.lgs. n. 75 del 2017 prima dell'emanazione della legge n. 234 del 2021, art. 1, comma 604 con cui sono stati definiti i criteri e le modalità in base ai quali è possibile incrementare le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, e stabilendone essa stessa criteri e modalità, si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Il giudice costituzionale accoglie le lagnanze del ricorrente dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata poiché ritiene che essa, prevedendo un incremento della spesa per il trattamento economico accessorio del personale, non rispettoso dei limiti posti dallo Stato al fine di assicurare l'invarianza della spesa, non risulta compatibile con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea garantiti dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione (in tal senso, sentenze n. 190 del 2022, n. 412 e n. 169 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

Il Presidente del Consiglio impugna anche il comma 25 dell'articolo 5 per violazione degli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con specifico riguardo alla materia «ordinamento civile», in relazione all'articolo 30, commi 1 e 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, e all'articolo 3, lettera a), dello statuto speciale.

La disposizione impugnata per rafforzare l'organico regionale, in applicazione dell'art. 38-bis della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, stabilisce che il personale con contratto a tempo indeterminato che abbia prestato servizio, negli ultimi cinque anni, presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea, può transitare, a seguito di apposita domanda, nell'amministrazione regionale mediante cessione di contratto, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza e subordinando detto transito all'assenza di oneri per la finanza

regionale e nei «limiti delle risorse finanziarie disponibili nel fondo per il reclutamento del personale» e «nel rispetto delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente».

Dal confronto tra la disposizione regionale impugnata e la normativa primaria richiamata dalla medesima disposizione emergono profili di illegittimità costituzionale: le disposizioni regionali disciplinano in modo differenziato dalle norme interposte il trattamento del personale in esame, invadendo la materia «ordinamento civile», riservata dalla Costituzione al legislatore statale. Di qui la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (sentenze n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019).

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione all'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'articolo 3, lettera a), dello statuto speciale.

La disposizione impugnata riguarda rapporti di lavoro già in essere e va ad incidere sul termine di durata stabilito al momento della stipula del contratto, disponendone la proroga fino a un massimo di due anni. Il giudice costituzionale ha reiteratamente affermato che «*gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia "ordinamento civile", dovendosi per converso ricondurre alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono "a monte", in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (ex plurimis, sentenze n. 39 e n. 9 del 2022; n. 195, n. 25 e n. 20 del 2021; n. 273, n. 194 e n. 126 del 2020; n. 241 del 2018)*» (sentenza n. 84 del 2022). Ciò determina l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'articolo 5, comma 29, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 in riferimento agli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e all'articolo 3, lettera a), dello statuto speciale, in relazione agli articoli 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La disposizione regionale impugnata dà attuazione alle disposizioni previste dai commi 4-ter (che prevede una autonoma e separata area di contrattazione all'interno del comparto) e 4-quater (che prevede specifiche discipline nell'ambito dei contratti di comparto per le figure professionali dell'amministrazione regionale o del sistema Regione che concorrono allo svolgimento delle attività di protezione civile) dell'articolo 58 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, introdotti dalla legge reg. Sardegna n. 17 del 2021. In particolare, la citata disposizione istituisce un'indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della protezione civile nazionale. La disposizione impugnata, intervenendo nell'ambito del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti dell'amministrazione regionale, si pone in contrasto con le norme interposte di cui agli articoli 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, i quali stabiliscono rispettivamente che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, compresi quelli regionali, sono regolati contrattualmente e che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi. Inoltre, la disposizione regionale non si limita a prevedere le risorse finanziarie necessarie al pagamento dell'indennità pensionabile al personale della protezione civile regionale, ma interviene determinando unilateralmente detta indennità, con ciò sottraendone la disciplina alla negoziazione tra le parti interessate secondo i canoni della contrattazione collettiva. Ciò comporta l'invasione della competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento civile» (in tal senso, sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019), pertanto la Corte dichiara l'illegittimità delle disposizioni impugnate in riferimento all'articolo 117, secondo comma, Lettera l) della Costituzione.

Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento agli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'articolo 3, lettera a), dello statuto speciale, la Corte valuta che le censure sono formulate in modo generico e assertivo con riguardo alle singole fattispecie oggetto di

censura. Secondo l'orientamento della Corte *«nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi»* (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 135, n. 239 e n. 71 del 2022).

Il governo ha impugnato anche l'articolo 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Il comma 1 dell'articolo 20 della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 apporta modifiche alla legge reg. n. 45 del 1989 in materia di esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino autorizzando l'amministrazione regionale a concedere un'anticipazione delle spese ai comuni tenuti a eseguire i provvedimenti di demolizione o di rimessione in pristino. Tale operazione determinerebbe oneri a carico del bilancio regionale non quantificati e per i quali non sarebbe indicata la copertura finanziaria, in violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. La disposizione impugnata, benché sia diretta a sostenere le politiche degli enti locali verso un concreto contrasto alle attività illegali e pregiudizievoli per il territorio, viene impugnata per il profilo riguardante la sua inidoneità ad assicurare un'adeguata copertura finanziaria, onde evitare che si traduca in un vulnus all'equilibrio del bilancio della Regione stessa. La disposizione impugnata non contiene, invece, alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione dell'articolo 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 e nemmeno l'indicazione del relativo stanziamento. La disposizione regionale in esame, omettendo di indicare la copertura finanziaria delle spese afferenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Infine, in relazione alle censure promosse nei confronti dell'articolo 35, comma 5, la Corte ne dispone lo stralcio e il rinvio a nuovo ruolo.