

Sentenza: 29 gennaio 2020, n. 43

Materia: ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettere l), m) ed s) Cost.; art. 97 Cost.;

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 4, comma 1, lettera a), 5, comma 1, lettera a), 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61 della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018)

Esito: illegittimità costituzionale art. 7, comma 2, l.r. 1/2019; illegittimità costituzionale dell'art. 59 l.r. 1/2019; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lett. a), e 5, comma 1, lett. a), l.r. 1/2019; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 l.r. 1/2019; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 l.r. 1/2019; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 l.r. 1/2019

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 4, comma 1, lett. a), 5, comma 1, lett. a), 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61 della l. r della Regione autonoma della Sardegna 1/2019 che – con riferimento a due specifici parchi naturali regionali, quello di Gutturu Mannu, istituito con l.r. 20/2014 e quello di Tepilora,,istituito con l.r. 21/2014 – hanno trasformato l'organo di revisione dei conti da collegiale a monocratico.

Con riferimento alla prima questione, relativa agli **artt. 4 e 5**, secondo il ricorrente, la struttura monocratica confliggerebbe con la legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), i cui artt. 9 e 24 prescrivono espressamente la conformazione collegiale, e non monocratica, dell'organo di revisione dei conti e impongono la presenza nel collegio di un membro designato dal Ministro dell'economia e delle finanze. Con conseguente violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per mancato rispetto dei criteri generali di tutela, stabiliti dalla legge quadro e validi per tutto il territorio nazionale. L'incisione sull'assetto organizzativo dell'ente parco avrebbe anche «riflessi» sulla «regolarità ed efficienza dell'attività» dell'ente parco, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost.

Posto che lo statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna stabilisce la competenza legislativa primaria nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», il ricorrente evidenzia che tale competenza deve attuarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i

principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 3).

Ad avviso della Corte la questione non è fondata, in quanto il parametro di competenza legislativa evocato dal ricorrente non è conferente, poiché la struttura collegiale dell'organo di revisione contabile dell'ente parco, pur se prevista dalla legge quadro n. 394 del 1991, non può essere ricondotta a uno «standard di tutela ambientale» inderogabile da parte delle Regioni. La Corte, in particolare, sottolinea che la legge quadro è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia, di competenza statale esclusiva, della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sent. n. 121 del 2018 e n. 36 e 74 del 2017), in specie nei casi in cui con riguardo alle aree protette (che comprendono anche i parchi regionali cfr. sent. n. 44 del 2011) prescrive che gli enti gestori devono dotarsi «di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema» (cfr. da ultimo sent. n. 121 del 2018, n. 74 del 2017). Il limite che incontra la legislazione regionale è dunque quello che si evince dalla regolazione statale assunta a “standard inderogabile” di tutela ambientale.

Secondo la Corte, la previsione in esame secondo cui l'organo di revisione dell'ente parco ha struttura collegiale non si configura come standard inderogabile, in quanto non attiene in modo diretto alla tutela e valorizzazione degli aspetti culturali, paesaggistici e ambientali del territorio, finalità il cui perseguimento costituisce l'aspetto qualificante del titolo di competenza legislativa statale nella materia ambientale (sent. n. 178 del 2018, n. 193 del 2010 e n. 51 del 2006). La scelta operata dalla Regione autonoma della Sardegna non è tale da compromettere la funzionalità e l'efficienza dell'ente parco, per cui la questione non risulta fondata, anche il profilo di censura sollevato con riferimento al principio di «buon andamento dell'amministrazione» di cui all'art. 97 Cost.

Con riferimento all'**art. 7**, comma 2, l.r. Sardegna 1/2019, la disposizione censurata autorizza l'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l'ambiente della Sardegna (Forestas), al dichiarato fine di «garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture» che la stessa acquisisce ai sensi del comma 1, «ad inquadrare temporaneamente nel proprio organico il personale impegnato dagli affittuari fino alla data di risoluzione del contratto anche attraverso un percorso triennale di utilizzo, nell'ambito delle risorse disponibili nel proprio bilancio e nel rispetto delle vigenti facoltà assunzionali». Secondo il ricorrente, tale disposizione violerebbe la competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e del principio di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso (art. 97, quarto comma, Cost.) in quanto la competenza legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», di cui all'art. 3, lett. a), dello statuto deve attuarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 3 statuto reg. Sardegna).

Secondo la Corte la questione è fondata. La Corte a tal proposito ricorda che la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, disciplinato dal d.lgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle

dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017). Con riferimento alla Regione autonoma Sardegna, si deve tener conto della competenza legislativa primaria in tema di «stato giuridico ed economico del personale» di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto di autonomia, che, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel «rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (sent. n. 154 del 2019). Per quanto concerne i profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile anche per la Sardegna, vale l'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, nella parte in cui introduce il limite delle «esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (sent. n. 217 del 2012). In questo contesto, l'assunzione temporanea di personale presso l'Agenzia Forestas, così come previsto dall'art. 7, comma 2, della legge regionale, travalica questo limite. Nel caso di specie non sussiste alcuna certezza circa il carattere temporaneo ed eccezionale delle scelte Regione.

Per l'inquadramento dei lavoratori, che si definisce temporaneo, non è previsto alcun termine finale certo; inoltre tale termine non può ricavarsi né dal passaggio in cui la norma autorizza l'inquadramento «anche attraverso un percorso triennale di utilizzo», lasciando così spazio alla discrezionalità dell'amministrazione, né dal riferimento, del tutto generico, che viene compiuto alla «data di risoluzione del contratto». Peraltro, la natura eccezionale dell'inquadramento non appare confermata dalla finalità che il legislatore regionale individua nell'esigenza di «garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture».

Di conseguenza, la previsione dell'assunzione di lavoratori a tempo determinato, di cui all'art. 7, comma 2, della l.r. n. 1 del 2019, in assenza di adeguati elementi che comprovino la sussistenza di un'effettiva situazione temporanea ed eccezionale, come stabilito dall'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima. Resta assorbita l'ulteriore censura relativa all'art. 97 Cost..

Lo Stato impugna anche l'**art. 13** della l.r. Sardegna n. 1 del 2019, nella parte in cui mediante l'introduzione di un nuovo comma 1-bis all'art. 7-bis della l.r. 23/1985, in materia urbanistica, introduce l'istituto delle c.d. tolleranze edilizie di cantiere in tutti i casi in cui «le previsioni legislative o regolamentari, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, individuano misure minime».

Il ricorrente richiama la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., insieme alle norme che regolano le distanze di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, che stabilisce limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi. La lesione di tale competenza sarebbe da individuare nel limite posto alle Regioni per la definizione delle distanze minime tra costruzioni, che può essere derogato soltanto per soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio (cfr. sent. n. 232/2005). Tali deroghe, aggiunge il ricorrente, devono comunque essere inserite in strumenti urbanistici funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.

Si tratterebbe di un limite di carattere generale per l'esercizio della competenza primaria di cui gode la Sardegna nella materia «edilizia ed urbanistica» (art. 3, lett. f, dello statuto), nel quadro della pretesa riconducibilità della disciplina impugnata a una competenza esclusiva statale, in linea con la giurisprudenza della Corte (sent. nn. 81 e 153 del 2019).

Ad avviso della Corte la questione non è fondata. La disposizione regionale impugnata si colloca entro la cornice dettata dalla normativa statale in materia di c.d. tolleranza di cantiere. La norma cui fare riferimento è l'art. 34, comma 2-ter, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia). Nell'affermare che «non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali», il legislatore statale circoscrive l'ambito di applicabilità delle tolleranze di cantiere alle sole difformità parziali dal titolo edilizio. Riferisce inoltre tali difformità alle misure progettuali e così include anche l'evenienza che queste ultime coincidano con le misure legali minime. Pertanto, l'art. 7-bis della l.r. Sardegna n. 23/1985, come modificato dalla norma impugnata dal Governo – laddove prescrive, attraverso il comma 1-bis impugnato, che gli scostamenti del 2 per cento, rispetto alle misure progettuali, non determinano parziale difformità e che tale regola vale anche per le misure minime viola la normativa statale ed è sostanzialmente ricognitivo delle medesime regole dettate dalla legislazione dello Stato.

Con riferimento all'**art. 53** della l.r. Sardegna n. 1 del 2019, relativo alla durata delle attestazioni o certificazioni di malattie croniche, il ricorrente assume la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett m), Cost., per invasione della competenza statale esclusiva nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In particolare, la norma regionale introdurrebbe una disciplina differenziata, valida per la sola Sardegna, con riferimento alla durata del periodo minimo di validità dell'attestato di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali. Tale disposizione sarebbe difforme rispetto a quanto previsto dal d.lgs. 124/1998, in materia di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni e dai relativi regolamenti attuativi. Lo Stato, in sostanza, rivendica un titolo di competenza legislativa incompatibile con quello previsto dall'art. 4, lett. i), dello statuto Sardegna che include, tra le materie di competenza concorrente, quella dell'«igiene e sanità pubblica».

La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

Ad avviso della Corte, il quadro normativo statale di riferimento, inerente alla partecipazione dell'utente alla spesa sanitaria e alle relative esenzioni, si collega, da un lato, a una diffusa esigenza di razionalizzazione della spesa sanitaria e, dall'altro, all'urgenza di rispondere ai bisogni dei cittadini affetti da particolari patologie.

Nel delegare il Governo all'adozione di una disciplina di riordino della materia, la l. n. 449/1997, contenente misure per la stabilizzazione della finanza pubblica ha espressamente indicato, tra i principi e i criteri direttivi, il necessario collegamento che deve sussistere tra il diritto all'esenzione e il «bisogno di prestazioni sanitarie legate a particolari patologie» (art. 59, comma 50, lettera d). Il d.lgs. n. 124/1998 ha quindi stabilito, nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza efficaci, appropriati ed uniformi, garantiti dal SSN alla totalità dei propri assistiti, forme e modalità di partecipazione

dell'utenza al costo delle prestazioni sanitarie (artt. 2 e 3). All'art. 5 il d.lgs. ha poi introdotto forme di esenzione per particolari condizioni di malattia, rinviando a successivi decreti del Ministro della sanità l'individuazione delle malattie croniche, invalidanti e rare che danno diritto all'esenzione.

In attuazione del richiamato art. 5, il d.m. 28 maggio 1999, n. 329 del Ministro della Sanità ha poi individuato in un elenco le malattie croniche e invalidanti che danno diritto all'esenzione. In particolare, si è stabilito che compete all'AUSL del luogo di residenza del paziente l'attestazione di esenzione, sulla base di una certificazione medica che viene «rilasciata dai presidi delle AUSL».

Sono poi intervenuti il d.m. 18 maggio 2001, n. 279, sulle malattie rare e il d.m. 23 novembre 2012, in materia di esenzione dalla partecipazione e si è poi stabilita la durata minima dell'attestato di esenzione per ciascuna delle malattie croniche individuate dal d.m. n. 329 del 1999, differenziandola «in relazione alle diverse patologie e alla possibilità di miglioramento, valutata in base alle evidenze scientifiche».

La disciplina statale appena richiamata – laddove prevede che l'esenzione deve essere stabilita tenuto conto del bisogno di prestazioni sanitarie legate a particolari patologie e individua nelle «condizioni di malattia croniche o invalidanti» e nelle «malattie rare» i presupposti che «danno diritto all'esenzione – mette in stretta correlazione questo diritto con l'effettivo insorgere della malattia. A tal fine, lo stato patologico deve essere comprovato da adeguata certificazione medica che va rilasciata, quanto alle malattie croniche, nelle forme e nei modi previsti dal d.m. n. 329 del 1999. Tale certificazione pone il paziente nella condizione di ottenere l'attestato di esenzione, la cui durata minima è definita dal già citato d.m. 23 novembre 2012 e la cui validità è funzionalmente collegata alla titolarità del diritto all'esenzione, quindi all'effettivo bisogno del paziente.

In questo contesto, l'art. 53 della l. r. 1/2019 interviene a disciplinare la durata delle attestazioni di esenzione, limitatamente a quelle che si riferiscono alle malattie croniche, stabilendo al comma 1 che, in caso di regressione della malattia «ad un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione», l'attestazione di esenzione non produce più effetti. Lo Stato lamenta che, in tal modo, si deroghi alla durata minima dell'attestazione quale stabilita dal d.m. 23 novembre 2012 e si incida sul livello essenziale delle prestazioni sanitarie fissato dalla legge statale tutte le volte in cui, prima della scadenza, si verifichi una regressione della malattia.

La Corte non condivide l'assunto, in quanto dal contesto normativo richiamato si evince chiaramente che al sussistere o meno della malattia si collega il diritto all'esenzione o il venir meno dello stesso al cessare della malattia, anche qualora non sia ancora esaurito il periodo minimo di validità dell'attestato. L'art. 53, comma 2, l.r. 1/2019, in base al quale la regressione delle malattie deve essere comunicata dal medico curante alle pubbliche amministrazioni erogatrici della prestazione», deve essere interpretata quale coerente svolgimento della regola di cui al comma precedente. Essa fa riferimento alle medesime modalità di accertamento medico che la legge statale prescrive ai fini dell'attestazione di esenzione e dunque conferma che l'eventuale regressione della malattia deve essere comunque certificata da una delle strutture pubbliche indicate dall'art. 4, comma 1, del d.m. n. 329 del 1999.

In modo conforme alla normativa statale, infine, occorre interpretare anche il comma 3 della disposizione impugnata, che pone a carico della Giunta regionale di individuare «le malattie e le condizioni di salute di cui al comma 1, inserendole in un apposito

elenco da pubblicarsi sul Bollettino ufficiale. L'elenco regionale delle malattie e delle condizioni di salute che fanno sorgere il diritto all'esenzione non può che essere ricognitivo di quello già esistente a livello statale, per cui così interpretata la disposizione regionale si sottrae alle censure di incostituzionalità.

Viene poi impugnato l'**art. 59** l.r. 1/2019, in materia di formazione professionale, che stabilisce che i soggetti ricompresi nell'elenco di cui alla determinazione n. 4578 del 4 ottobre 2018 del Direttore generale dell'Assessorato regionale del lavoro, che, alla data del 15 dicembre 2018, abbiano fatto ricorso al TAR avverso la medesima determinazione, sono iscritti d'ufficio ad una lista speciale ad esaurimento (di cui all'art. 6, comma 1, lett. f) della l.r. 3/2008, finanziaria 2008) degli aventi diritto.

Lo Stato impugna tale disposizione per contrasto con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97, ultimo comma, Cost., evidenziando il mancato rispetto della procedura concorsuale.

La Corte ritiene la questione fondata, in quanto consente l'ingresso nei ruoli della Regione a una ben precisa categoria di soggetti, mediante loro iscrizione, ex lege, nella speciale «lista ad esaurimento» che, ai sensi del citato art. 6 l.r. 3/2008, terrà gli stessi soggetti «a disposizione dell'Amministrazione regionale».

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, secondo quanto prevede l'art. 97, quarto comma, Cost., la selezione concorsuale costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità, con la conseguenza che le eventuali deroghe a tale sistema devono essere delimitata in modo rigoroso alle sole ipotesi in cui esse siano strettamente funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (ex plurimis, sent. nn. 5 e 36 del 2020, n. 40 del 2018 e n. 110 del 2017).

Nel caso di specie, la norma impugnata consente l'ingresso nei ruoli regionali di nuovo personale proveniente dall'esterno senza fare riferimento ad alcuna forma di selezione e senza nemmeno richiamare peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 59 l.r. 1/2019.

Infine, viene impugnato l'**art. 61** l.r. 1/2019, in materia di progressioni professionali, che stabilisce che al personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i requisiti per le progressioni professionali per l'anno 2018 e non sia transitato nel livello economico superiore, sono riconosciuti gli effetti giuridici della progressione con decorrenza dal 1° gennaio 2018. Tale decorrenza ha valore ai fini del calcolo della permanenza effettiva in servizio nel livello retributivo».

Secondo il ricorrente tale disposizioni violerebbe gli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e primo (rectius: terzo) comma Cost., «in relazione al Titolo terzo del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165», evidenziando la violazione del principio di eguaglianza che deriverebbe, rispetto al personale delle altre Regioni, dall'applicazione di un diverso trattamento contrattuale pur nella medesima situazione lavorativa.

Lo Stato invoca, dunque, la violazione di un parametro di competenza legislativa esclusiva idoneo a conformare, mediante il richiamo alle «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica», la competenza statutaria primaria della Regione autonoma nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 3, lett. a), statuto reg. Sardegna).

La Corte ritiene la questione non fondata. In primo luogo, si sottolinea che la norma impugnata non fa riferimento a progressioni verticali, ma a progressioni economiche di tipo orizzontale, all'interno della medesima categoria o area di appartenenza.

In particolare, le censure investono la previsione che fa decorrere gli effetti giuridici delle progressioni dal 2018, in quanto contrasterebbe con gli orientamenti consolidati espressi dall'ARAN, dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Corte dei Conti, secondo cui la decorrenza giuridica delle progressioni non potrebbe essere fissata ad una data anteriore a quella dell'approvazione della graduatoria o della presa delle funzioni. La non conformità con la disciplina normativa statale è argomentata mediante richiamo alle norme del t.u. pubblico impiego e, in particolare, al necessario rispetto delle procedure previste per lo svolgersi della contrattazione collettiva.

Secondo la Corte, però, tale presupposto argomentativo non è fondato: il tenore stesso della norma regionale conferma che le progressioni di cui si discute sono state completate in armonia con quanto indicato dal contratto collettivo di lavoro di riferimento. Tali progressioni sono caratterizzate da una retrodatazione, poiché gli effetti giuridici decorrono «dal 1° gennaio 2018», quindi da un momento antecedente all'approvazione della graduatoria e, a maggior ragione, dall'effettiva presa di servizio. Questa soluzione non si pone in contrasto con gli «orientamenti consolidati» sopra richiamati di ARAN, del Dipartimento della Funzione Pubblica e/o della Corte dei conti. Con la conseguenza che in definitiva, non si rinvengono, nella norma regionale impugnata, profili di contrasto con il sistema delineato a livello statale, né sussistono diversità tra il trattamento contrattuale applicato in Sardegna e quello di altre Regioni.