



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

SARDEGNA

Legge n° 24 del 11/09/2025

BUR n°51 del 12/09/2025

ID: SA25024

(Scadenza 11/11/2025)

Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie.

La legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025, n. 24, recante "Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie" presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni previste dall'articolo 9, comma 19 e comma 26.

Nel dettaglio, l'art. 9, comma 19, interviene sull'articolo 1 della legge regionale 19 maggio 2025 n. 14 ("Proroga dei termini di efficacia delle graduatorie"), prevedendo con la lett. b) la proroga della graduatoria relativa al concorso per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi - categoria C, bandito dall'Agenzia regionale per l'emergenza e per l'urgenza Sardegna (AREUS), ai sensi dell'articolo 6, comma 23, della legge regionale 22 novembre 2021, n. 17, approvata

con delibera del Direttore generale AREUS n. 121 del 4 aprile 2023.

Al riguardo, si evidenzia che la graduatoria relativa al concorso pubblico per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi - categoria C di cui alla lett. b), del comma 19 dell'articolo 9, risulta scaduta alla data di entrata in vigore della legge regionale pubblicata nel Bollettino Ufficiale delle Regioni autonome Sardegna del 12 settembre 2025, in quanto sarebbero trascorsi i termini previsti dalla legge per la validità della suddetta graduatoria.

Infatti, secondo quanto previsto dal comma 5-ter dell'art. 35 del decreto legislativo 165 del 2001 (Norme generali sull' ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche): "Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni dalla data di approvazione". Approvazione che, nel caso di specie, è stata disposta con la delibera del Direttore generale ARES del 4 aprile 2023.

Sul punto si rammenta che, quantunque sia oramai consolidato l'orientamento della Corte costituzionale che attribuisce alla competenza esclusiva delle Regioni la disciplina delle graduatorie - fermo restando il rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità - parimenti emerge, dall'esame delle sentenze sull'argomento (cfr. sent. n. 273/2020, sent. n. 126/ 2020, sent. 267/ 2022) che la proroga deve riguardare graduatorie ancora in corso di validità e, invero, non potrebbe argomentarsi diversamente iuxta ius, considerato che la proroga, di per sé, vale proprio a consentire l'estensione del termine finale di un atto o di un provvedimento ancora valido.

D'altro canto, la perdita di efficacia dell'atto, determina l'impossibilità di produrre gli effetti giuridici che la legge ricollega all'atto medesimo, ovvero, nel caso di specie, determina la caducazione dei rapporti giuridici

(anche in termini di interessi legittimi) inseriti in seguito all'approvazione della graduatoria concorsuale.

Nel merito, premesso che in subjecta materia non si rinviene una norma regionale precedente idonea a consentire un termine di validità più ampio rispetto a quello previsto dal legislatore statale, non può che applicarsi il comma 5-ter dell'art. 35 del decreto legislativo 165 del 2001.

Pertanto, non vi è chi non veda che la previsione della ultrattattività della suddetta graduatoria, che ha cessato di produrre effetti per scadenza del termine biennale di efficacia, configge con il principio di certezza del diritto, deroga il principio di irretroattività della legge (art. 11 delle preleggi) e viola il principio del concorso per l'accesso all'impiego pubblico in considerazione della circostanza che una graduatoria scaduta ha esaurito i propri effetti con lo spirare del termine e, pertanto, non può essere utilizzata come presupposto giuridico valido dal legislatore regionale per instaurare rapporti di lavoro pubblici in armonia con il principio di legalità sostanziale (Art. 97 Cost.).

Da quanto esposto emerge che la norma regionale in questione si pone in contrasto con gli articoli 97 e 3 della Costituzione.

Argomentando più nello specifico, le pronunce giurisprudenziali di legittimità costituzionale relative a interventi regionali di proroga delle graduatorie di concorso, e del conseguente bilanciamento del principio del concorso pubblico con quelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, hanno ad oggetto esclusivamente graduatorie vigenti.

La lett. b), comma 19, dell'art. 9 della legge regionale in esame, invece, proroga la graduatoria del concorso pubblico per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi categoria C, approvata con

delibera del Direttore generale AREUS n. 121 del 4 aprile 2023 e dunque già scaduta, secondo quanto previsto dal comma 5-ter dell'art. 35 del d.lgs 165/2001.

Appare intuitivo che, argomentando in senso contrario, si attribuirebbe alla regione la possibilità di eludere il termine di legge previsto dal d.lgs. n. 165 del 2001 per la validità delle graduatorie di concorso.

L'articolo 97 Cost., sancisce i principi del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, che trovano una specifica concretizzazione nel meccanismo del pubblico concorso, che garantisce che le assunzioni avvengano in base al merito e attraverso procedure trasparenti e aperte a tutti coloro che possiedono i requisiti richiesti. La disposizione regionale si pone in contrasto con tali principi, in quanto proroga una graduatoria di concorso già scaduta, in violazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 165 del 2001, art. 35, comma 5-ter. La proroga di una graduatoria ormai inefficace non costituisce una semplice estensione temporale in quanto la Regione attribuisce valore legale a un atto che ha ormai esaurito i suoi effetti, sicché la stessa finisce per tradursi in una rimessione in termini extra ordinem. Tale intervento, che non è consentito né dalla legge statale né dai principi generali dell'azione amministrativa, elude i limiti temporali fissati dal legislatore nazionale a tutela del buon andamento dell'amministrazione.

In riferimento all'istituto della proroga degli atti amministrativi, la giurisprudenza ha affermato che "in applicazione dei principi generali dell'azione amministrativa, nonché del consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, la proroga, quale istituto di carattere eccezionale, deve, necessariamente, intervenire prima della scadenza dell'atto da prorogare. Ciò perché la proroga dei termini di efficacia di un atto amministrativo presuppone necessariamente che il

termine da prorogare non sia ancora scaduto. Il principio è applicabile in relazione ad ogni provvedimento amministrativo che sia sottoposto ad un termine finale di efficacia, atteso che un conto è disporre la prosecuzione dell'efficacia nel tempo di un originario provvedimento, altro è consentire nuovamente lo svolgimento di un'attività in precedenza preclusa per sopravvenuta inefficacia dell'atto, occorrendo, in questa seconda ipotesi, una nuova e più approfondita valutazione che tenga conto della situazione di fatto e delle regole giuridiche sopravvenute" (Cons. Stato, Sez. V, Sent. 11/10/2023, n. 8889).

E ancora: "la proroga di un atto amministrativo non può ammettersi qualora l'atto originario sia scaduto: esso è possibile solo se sopraggiunga prima della scadenza del termine, perché, quale atto avente l'effetto di estendere il termine di efficacia di un provvedimento amministrativo, deve a questo collegarsi senza vuoti temporali ed intervenire dunque nella vigenza ed efficacia dell'atto su cui si salda, costituendo con questo un unicum temporale" (Cons. Stato, Sez. V, Sent. 28 luglio 2023, n. 7400).

La norma regionale censurata contrasta, infine, con l'articolo 3 Cost. in quanto determina un'irragionevole disparità di trattamento, favorendo alcuni soggetti dichiarati idonei in procedure ormai concluse, a discapito di coloro che aspirano a partecipare a nuove selezioni. A ciò deve aggiungersi che, nel caso di specie, la proroga selettiva di una sola graduatoria consentirebbe ad alcuni soggetti di continuare a beneficiare di opportunità di assunzione pur dopo la scadenza del termine previsto, mentre altri, inseriti in graduatorie analoghe, perdono definitivamente tale possibilità, nonostante si trovino in identica posizione giuridica. In questa prospettiva, la proroga disposta dalla legge regionale non solo crea un vantaggio indebito per un gruppo limitato di soggetti,

ma genera un trattamento disomogeneo tra situazioni eguali, violando il canone di ragionevolezza che l'articolo 3 Cost. pone a fondamento di ogni esercizio del potere legislativo.

Da ultimo si segnala, per completezza, la sentenza Corte cost. 18/01/2013, n. 3 nella quale viene dichiarata fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 15, comma 4, della L.R. n. 18 del 2011 Regione Friuli-Venezia Giulia che estende, dal punto di vista temporale, la disciplina prevista dall'art. 12, comma 19, della legge regionale n. 9 del 2008, esplicitamente richiamato nel testo della disposizione in esame, in base alla quale "la Regione può continuare ad avvalersi del personale, in servizio al 31 dicembre 2007, nonché alla data di entrata in vigore della presente legge, con contratto di lavoro a tempo determinato, assunto mediante utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici per l'accesso all'impiego regionale, anche in deroga alla scadenza delle graduatorie stesse, mediante proroghe dei rispettivi contratti, al fine di definire un piano di assunzioni a tempo indeterminato.

In relazione all'articolo 9, comma 26, che sostituisce il comma 2 dell'articolo 7 della legge regionale n. 18 del 2016 (Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale - "Agiudu torrau"), si ravvisano i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

La menzionata norma regionale prevede l'assegnazione ai comuni gestori di una quota pari all'1,5 per cento del contributo annuale per il reddito di inclusione sociale (REIS), al fine di far fronte ai costi relativi all'attivazione dei servizi esterni che si occupano della gestione del reddito di inclusione sociale o, in alternativa, per la copertura dei maggiori oneri sostenuti dai comuni per il pagamento di indennità stipendiali incentivanti a favore dei dipendenti interni all'amministrazione, incaricati

della gestione del REIS. La disposizione precisa che il contributo erogato al personale interno "si configura come indennità accessoria, da definirsi in busta paga secondo disposizioni normative e secondo le previsioni del contratto collettivo nazionale funzioni locali."

Al riguardo, si osserva che la disposizione in oggetto, prevedendo il riconoscimento di un'indennità aggiuntiva in favore del personale dei comuni, si pone in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in quanto, nello stabilire un aumento del trattamento economico, realizza un intervento della Regione nella materia dell'ordinamento civile e lede il principio per cui ogni regolamentazione del trattamento economico nel pubblico impiego è rimessa in forma esclusiva alla contrattazione collettiva (articolo 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001). Si richiama, in proposito, il consolidato orientamento della Corte costituzionale che ha più volte dichiarato l'illegittimità di disposizioni regionali intervenute in materia di trattamento economico dei pubblici dipendenti. In tali occasioni è stato affermato che, essendo il rapporto di impiego ormai contrattualizzato, la sua disciplina (ivi inclusa quella della retribuzione) rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 7, 332 e 339 del 2011 e 290 del 2012). Con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, è stato affermato dal Giudice delle leggi che «i principi fissati dalla legge statale in materia "costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di egualanza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale [...]"» (sentenza n. 154 del 2019, pronunciata propri nei confronti di una legge della regione Sardegna; nello stesso senso, le sentenze n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013 e n. 341 del 2003). Si rileva, inoltre, che ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del

decreto legislativo n. 165 del 2001 “Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall’articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall’articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”. Alla luce di quanto sopra, la disposizione regionale in commento, derogando al quadro legislativo e contrattuale vigente, oltre a porsi in contrasto con l’articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l’ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi), contrasta anche con l’articolo 3 dello Statuto di autonomia della regione Sardegna, il quale espressamente dispone che la potestà legislativa esclusiva regionale debba esercitarsi “In 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”.

.....

Conclusivamente si chiede l’impugnativa della legge regionale sopradescritta, limitatamente all’articolo 9, commi 19 e 26, ai sensi dell’articolo 127 della Costituzione.

