



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° 28 del 09/10/2025

BUR n°56 del 10/10/2025

ID: SA25028

(Scadenza 09/12/2025)

Disposizioni in materia di attuazione del Comparto unico di
contrattazione collettiva della Regione e degli enti locali

Con la legge in epigrafe, la Regione autonoma della Sardegna detta disposizioni applicative delle previsioni di cui all'articolo 12, comma 4, della legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), la quale dispone che le amministrazioni e gli enti regionali sono legalmente rappresentati dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione e degli enti locali della Sardegna (ARAN Sardegna) ai fini della contrattazione collettiva e alle relazioni sindacali, rimettendo appunto alla legge regionale l'ordinamento dell'Agenzia e il procedimento di contrattazione collettiva, precisando che, nella composizione degli organi dell'Agenzia e nel procedimento di contrattazione, debba essere assicurata la presenza di soggetti in rappresentanza degli enti locali.

L'intervento in esame, anche mediante modifiche funzionali alla legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), in base ai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e alle disposizioni dell'articolo 44 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), per il quale "La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli enti

locali o valendosi dei loro uffici”, già alla base della citata legge regionale n. 9 del 2006, è teso a riconoscere ai dipendenti di comuni, unioni di comuni e comunità montane, province e città metropolitane l’identico assetto contrattuale dei dipendenti del sistema regionale. A tale scopo, la legge regionale, tra l’altro, istituisce il Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione e degli enti locali, prevedendo, tra le altre misure di immediata operatività, la richiamata istituzione dell’Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione e degli enti locali della Sardegna (ARAN Sardegna), nonché una riorganizzazione strutturale del sistema negoziale.

Alcune delle disposizioni in parola, tuttavia, eccedono le competenze legislative regionali e risultano, pertanto, costituzionalmente illegittime. Si tratta, nello specifico:

- dell’art. 8, che viola l’art. 3, primo comma, dello Statuto speciale per la Sardegna, nella parte in cui vincola l’esercizio della potestà legislativa regionale in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale” (lett. a)) all’“armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica” e al “rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”, in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione;
- dell’art. 17, comma 3, che viola l’art. 3, primo comma, dello Statuto speciale per la Sardegna, nella parte in cui vincola l’esercizio della potestà legislativa regionale in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale” (lett. a)) all’“armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica” e al “rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”, in relazione agli articoli 3, 39 e 97 della Costituzione.

In primo luogo, merita censura l'articolo 8, che inserisce, dopo il comma 2 dell'articolo 33-ter della legge regionale n. 31 del 1998, un nuovo comma 2-bis, ai sensi del quale "I criteri per la mobilità all'interno del Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna sono deliberati dalla Giunta regionale sentite le organizzazioni sindacali rappresentative".

Tali disposizioni presentano profili di illegittimità costituzionale giacché, se è vero che la prevista deliberazione della Giunta regionale sui "criteri per la mobilità" rappresenta un atto di natura secondaria, che è, dunque, tenuto a rispettare le disposizioni statali e regionali vigenti, d'altra parte il fatto che non sia oggetto di espresso richiamo l'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che disciplina già in maniera compiuta e dettagliata il passaggio diretto del personale tra amministrazioni, costituendo quadro di riferimento imprescindibile per garantire uniformità sul territorio nazionale, espone al rischio che la Giunta non concepisca la predetta deliberazione quale mera specificazione delle disposizioni di cui al sesto periodo del comma 1 del citato articolo 30 (che già stabiliscono che "Le amministrazioni, fissando preventivamente i requisiti e le competenze professionali richieste, pubblicano sul proprio sito istituzionale, per un periodo pari almeno a trenta giorni, un bando in cui sono indicati i posti che intendono ricoprire attraverso passaggio diretto di personale di altre amministrazioni, con indicazione dei requisiti da possedere"), ma quale veicolo di criteri ulteriori e diversi da quelli fissati dalle disposizioni fissate dal legislatore statale nell'esercizio delle competenze di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in materia di "ordinamento civile" (ex plurimis, sentenze n.175 e n.72 del 2017, n.257 del 2016, n.180 del 2015, n.269, n.211 e n.17 del 2014).

Tali contenuti di fonte statale integrano, nella specie, limiti rilevanti ai sensi del citato articolo 3 dello Statuto di autonomia, sub specie "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica" e, ancor prima, "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica" ex art. 3, primo comma, dello Statuto

speciale, già ai sensi dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. La stessa Corte costituzionale, con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, afferma che i principi fissati dalla legge statale in materia "costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, 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" (sentenze n.154 del 2019, n.232 e n.81 del 2019, n.234 del 2017, n.225 e n.77 del 2013 e n.255 del 2002). Ciò detto in merito al principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, della Costituzione), occorre aggiungere che la rilevata mancanza del riferimento espresso alla citata fondamentale disciplina statale compromette anche il principio del buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, poiché è suscettibile di incidere negativamente sull'efficacia delle procedure di mobilità, concretamente in danno peraltro di numerose amministrazioni pubbliche.

In secondo luogo, merita censura l'articolo 17, comma 3, che reca una disposizione transitoria secondo cui, "in sede di prima applicazione", la neocostituita, citata Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione e degli enti locali della Sardegna (ARAN Sardegna) ammette alla contrattazione le organizzazioni sindacali che abbiano, nel Comparto o nell'area di provenienza o di ingresso, una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, disponendo che questa sia calcolata sulla base del solo dato associativo (rapporto tra deleghe e numero dei dipendenti rappresentati), dunque appositamente preferito al criterio della "media tra il dato associativo e il dato elettorale" di cui all'art. 43, comma 1, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

In termini generali, circa la riconducibilità delle disposizioni del predetto decreto legislativo, fissate dal legislatore statale nell'esercizio delle competenze di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della

Costituzione, in materia di “ordinamento civile”, al già menzionato limite statutario delle “norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”, accanto al già richiamato art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, rileva la legge di delegazione n. 421 del 1992, da cui traggono origine le disposizioni vigenti ora confluite nel decreto legislativo n. 165 del 2001 (la delega contenuta nell’art. 2 della legge n. 421 del 1992, infatti, è stata integrata da quella recata dall’art. 11 della legge n. 59 del 1997, da cui traggono origine le attuali norme in tema di rappresentatività sindacale). Nella contrattazione pubblica, la disciplina della rappresentatività sindacale è strettamente connessa al meccanismo di efficacia generale dei contratti collettivi nazionali e, pertanto, alla stessa struttura del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, che resta regolato dall’ordinamento civile.

Con specifico riguardo alla citata previsione statale di cui all’art. 43, con particolare riferimento al comma 1, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, attinente al cruciale momento negoziale, merita sottolineare come essa dia corpo ai principi di buon andamento e legalità dell’azione amministrativa (art. 97 della Costituzione) e persegua la finalità di assicurare un quadro certo e uniforme di regole rappresentative nella contrattazione collettiva pubblica. Come chiarito dalla giurisprudenza ordinaria (Cass., sez. lav., sent. n. 33801 del 12 novembre 2021), la predeterminazione legislativa dei criteri di rappresentatività evita che il sistema negoziale pubblico si fondi su “meri rapporti di forza”, garantendo trasparenza, imparzialità e stabilità agli accordi collettivi e assicurando la salvaguardia della libertà sindacale, peraltro oggetto di tutela anche in base al diritto internazionale e dell’Unione europea.

Anzi, la circostanza per cui la legge regionale censurata, discostandosi dal quadro nazionale, si orienti a favore di un criterio di calcolo della rappresentatività parziale, in base al criterio associativo per tralasciare invece i fattori di tipo elettorale, costituisce violazione, altresì, dello stesso principio di libertà sindacale di cui all’articolo 39 della Costituzione. La disposizione

regionale censurata, infatti, nell'apprestare un certo assetto della "selezione" delle rappresentative sindacali ammesse alla contrattazione collettiva, può risolversi nell'esclusione di talune di esse, sebbene siano da ritenersi sufficientemente "rappresentative" alla stregua degli equilibrati criteri fissati dalla citata normativa statale interposta.

Merita ricordare quella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentt. nn. 213/2008 e 212/2012) che chiarisce che le Regioni, anche a statuto speciale, pur potendo disciplinare l'organizzazione dei propri apparati e le modalità di contrattazione decentrata, non possono modificare i criteri fondamentali di rappresentatività e le regole che presiedono all'efficacia dei contratti collettivi del pubblico impiego. La Regione può regolare solo profili organizzativi (ad es. strutture, competenze, relazioni interne, modalità di rappresentanza della parte pubblica), ma non il contenuto, le modalità o i soggetti della contrattazione collettiva, la disciplina del rapporto, i diritti e doveri del dipendente, le sanzioni disciplinari, i criteri di rappresentatività: anche per le Regioni speciali, il decreto legislativo n. 165 del 2001 costituisce livello minimo e inderogabile di uniformità nazionale, necessario a garantire uguaglianza di trattamento e buon andamento e imparzialità dell'amministrazione (articolo 3 e 97 della Costituzione). Il tutto, senza che assuma rilievo alcuno la circostanza per cui la disposizione in esame manifesta espressamente una natura transitoria (cfr., in merito, Corte costituzionale, sent. n. 81/2019).

È opportuno richiamare, conclusivamente sulla disposizione censurata, la recentissima sentenza n. 156 del 2025 della Corte costituzionale, per quanto resa nell'ambito di un giudizio attivato in via incidentale, secondo la quale, "In sintonia con i principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost., la selezione degli interlocutori negoziali, e il conseguente accesso alla tutela promozionale, non avviene [...] a discrezione della pubblica amministrazione, datrice di lavoro, ma in virtù di una misurazione oggettiva, che si avvale di un sistema di certificazione della rappresentatività sindacale, presidiato dal comitato paritetico di cui al comma 8 del citato art. 43".

Per i motivi suesposti, dev'essere sollevata dinanzi a codesta Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale della legge regionale in esame, relativamente agli articoli 8 e 17, comma 3, per violazione dell'articolo 3, primo comma, dello Statuto speciale per la Sardegna, in relazione alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica di cui, rispettivamente, agli articoli 30 e 43, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché in relazione ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica di cui, rispettivamente, agli articoli 3 e 97 della Costituzione e agli articoli 3, 39 e 97 della Costituzione.

