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° 22 del 21/09/2026 BUR n°48 del 21/09/2026

(Scadenza
20/11/2026)

"Interpretazione autentica dell'articolo 2, comma 3, primo e secondo periodo, della legge regionale n. 5 del 2017"

Flash Definitivo

La legge regionale in esame, all'articolo 1, reca una disposizione di interpretazione autentica dell'articolo 2, comma 3, primo e secondo periodo, della legge regionale 13 aprile 2017, n. 5, concernente il divieto di cumulo dei compensi per gli incarichi svolti dai titolari di cariche elettive in connessione con il mandato.

In particolare, la disposizione stabilisce che tale divieto riguarda esclusivamente gli incarichi conferiti negli enti locali, negli organismi degli enti locali, nelle amministrazioni regionali e negli organi regionali, per i quali la titolarità della carica elettiva costituisce requisito necessario ai fini della nomina o della designazione. Conseguentemente, esclude dall'applicazione del divieto gli incarichi conferiti in ragione dell'esercizio di attività libero-professionale, i rapporti di lavoro subordinato, nonché gli incarichi attribuiti e i contratti stipulati in forza di specifiche disposizioni di legge.

L'articolo 1 in questione presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto eccede dalle competenze statutarie della Regione (artt. 3 e 4 L. Cost. 26.2.1948 n. 3).

In particolare, esso si pone in violazione degli art. 3, 97, 117, commi 1 e 3, della Costituzione in relazione al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'articolo 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

La disposizione regionale, infatti, attraverso un intervento formalmente qualificato come interpretazione autentica, introduce una disciplina sostanzialmente innovativa rispetto a quella originariamente prevista dall'articolo 2, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2017, restringendo l'ambito di applicazione del divieto di cumulo dei compensi e introducendo esclusioni non riconducibili, nei medesimi termini, alla disciplina statale di riferimento.

La norma regionale del 2017 prevedeva, per i titolari di cariche elettive comunali, che lo svolgimento, in connessione con il mandato, di qualsiasi incarico conferito dagli enti locali e dal sistema Regione, inclusa la partecipazione a organi collegiali, potesse dare luogo esclusivamente al rimborso delle spese e al riconoscimento di un gettone di presenza non superiore a trenta euro. La disposizione individuava, inoltre, gli incarichi connessi al mandato in quelli per i quali l'ente locale o l'amministrazione del sistema Regione avesse effettuato la designazione o l'elezione.

La nuova formulazione interpretativa introduce, invece, un ulteriore elemento selettivo, subordinando l'operatività del divieto alla circostanza che la carica elettiva costituisca requisito necessario ai fini della nomina o della designazione. Tale criterio non coincide con quello originariamente previsto e determina una restrizione delle fattispecie soggette al regime di gratuità, consentendo la corresponsione di compensi per incarichi che, pur connessi al mandato elettivo, non richiedano necessariamente la titolarità della carica quale presupposto del conferimento.

La disposizione regionale in esame risulta quindi adottata in violazione dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in relazione al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'articolo 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per le ragioni di seguito esposte.

La disciplina così introdotta appare infatti in contrasto con l'articolo 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale stabilisce che, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni individuate dall'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, inclusa la partecipazione a organi collegiali di qualsiasi tipo, possa dare luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute, con eventuali gettoni di presenza non superiori a trenta euro a seduta.

Il legislatore statale ha previsto specifiche eccezioni a tale principio.

In particolare, il medesimo comma 5 esclude dal regime di gratuità determinate prestazioni professionali conferite ai titolari di cariche elettive regionali e locali da amministrazioni pubbliche operanti in un ambito territoriale diverso da quello dell'ente presso il quale è esercitata la carica elettiva. Sono invece ricompresi nel divieto gli incarichi conferiti dal comune presso il quale il professionista riveste la carica elettiva o da enti pubblici a carattere associativo, consortile o convenzionale, volontario od obbligatorio, dei quali il comune stesso faccia parte.

Il successivo comma 5-bis esclude, inoltre, dall'ambito applicativo del comma 5 i contratti di lavoro subordinato presso gli uffici di supporto agli organi di direzione politica delle regioni e degli enti locali, purché la carica elettiva non sia esercitata presso il medesimo ente che procede all'assunzione e nel rispetto delle risorse stanziate, senza aggravio per la finanza pubblica.

Ne consegue che le esclusioni contemplate dalla legislazione statale sono subordinate a specifiche condizioni, mentre la disposizione regionale sembra sottrarre al divieto, in termini generali, gli incarichi libero-professionali, i rapporti di lavoro subordinato e gli incarichi o contratti fondati su specifiche disposizioni di legge, ampliando così le possibilità di remunerazione rispetto a quelle consentite dalla normativa nazionale.

La portata del principio di gratuità trova conferma nella giurisprudenza costituzionale. In particolare, la Corte costituzionale, con le sentenze n. 151 del 2012 e n. 99 del 2014, ha ricondotto la disciplina statale di contenimento dei costi della politica e degli apparati pubblici ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione è riservata allo Stato ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione.

La sentenza n. 151 del 2012 ha, in particolare, chiarito che dalla natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica discende la legittimità dell'incidenza della disciplina statale sull'autonomia organizzativa e di spesa delle Regioni, nonché sulle rispettive competenze legislative.

Il principio in esame, volto al contenimento della spesa pubblica e al riequilibrio complessivo della finanza pubblica, costituisce pertanto un limite all'esercizio della potestà legislativa regionale, anche delle autonomie speciali, in quanto funzionale al perseguimento di obiettivi finanziari di interesse generale.

La necessità di un'interpretazione rigorosa delle eccezioni al regime di gratuità è stata ribadita anche dalla Corte dei conti, Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 11/SEZAUT/2016/QMIG, che ha ricondotto all'ambito applicativo dell'articolo 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010 tutte le ipotesi di incarico, comunque denominate, riconoscendo una specifica eccezione per gli incarichi obbligatori ex lege relativi ai collegi dei revisori dei conti e sindacali e ai revisori dei conti.

La successiva deliberazione n. 11/SEZAUT/2017/QMIG ha ulteriormente precisato, con riferimento alla disciplina antecedente all'entrata in vigore del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, che il principio di gratuità si applica indipendentemente dalla dimensione dell'ente presso il quale è esercitata la carica elettiva, anche quando l'assunzione della carica sia successiva al conferimento dell'incarico e, in assenza di specifiche distinzioni normative, anche agli incarichi previsti dall'articolo 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Rileva, inoltre, la deliberazione della Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione Sardegna, n. 104/2022/PAR, che ha chiarito la diversa portata applicativa dei commi 5 e 11 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 78 del 2010. Mentre il comma 5 disciplina la coesistenza della carica elettiva con incarichi di diversa natura, il comma 11, secondo cui chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può ricevere più di un emolumento, comunque denominato, a sua scelta, riguarda la contemporanea titolarità di incarichi di natura politica. Le due fattispecie non risultano sovrapponibili, poiché una diversa interpretazione finirebbe per svuotare di contenuto il divieto di remunerazione previsto dal comma 5, trasformandolo in una facoltà di scelta dell'emolumento economicamente più conveniente.

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale richiamato, l'intervento regionale appare idoneo ad alterare la portata del principio statale di tendenziale gratuità, introducendo, mediante una disposizione formalmente interpretativa e dotata di efficacia retroattiva, ulteriori ipotesi di esclusione dal divieto di cumulo dei compensi.

Tale ampliamento delle fattispecie remunerabili rischia di compromettere le finalità di contenimento della spesa pubblica sottese alla disciplina statale, nonché quelle di prevenzione

di potenziali conflitti di interesse e commistioni improprie tra l'esercizio di cariche elettive e la percezione di retribuzioni aggiuntive.

Ulteriori profili di illegittimità costituzionale emergono per contrasto con gli artt. 97 e 3 Cost. Segnatamente, l'articolo 1 della legge regionale 21 settembre 2026, n. 22 si pone in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, che impone che i pubblici uffici siano organizzati in modo da assicurare l'imparzialità dell'amministrazione.

In altri termini, il divieto di incarico libero-professionale per gli amministratori degli enti locali mira a prevenire conflitti di interesse, garantendo l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Infatti, l'articolo 5, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, come modificato dal decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, dopo aver stabilito il divieto generale di compensi (ammettendo solo il rimborso spese e un gettone massimo di 30 euro), aggiunge testualmente: "La disposizione statale esclude dal divieto le prestazioni professionali conferite a titolari di cariche elettive locali da pubbliche amministrazioni, purché queste operino in un ambito territoriale diverso da quello dell'ente di appartenenza dell'amministratore. Al contrario, la remunerazione rimane vietata se l'incarico proviene dal proprio Comune/Regione o da enti associati, consortili o convenzionati ad essi."

L'obiettivo della disposizione citata è evitare che un amministratore sfrutti il proprio peso politico sul territorio di elezione per ottenere incarichi retribuiti. Coerentemente con questa ratio, nel caso in cui l'ente conferente operi fuori dal territorio di riferimento, viene meno il rischio di condizionamento ed il compenso risulta ammesso.

La normativa regionale omette il vincolo dell'ambito territoriale diverso, consentendo ai sindaci sardi di ricevere incarichi professionali retribuiti anche dalla Regione o da enti locali operanti nello stesso territorio, in aperta violazione del limite statale.

Per quanto concerne il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, secondo la Corte costituzionale, una legge di interpretazione autentica è ragionevole (e quindi conforme all'art. 3 della Costituzione) solo quando chiarisce una norma precedente oggettivamente ambigua, scegliendo uno dei significati già possibili nel testo originario.

Nel caso della regione Sardegna, la L.R. 22/2026, oltre le competenze statutarie di cui agli artt. 3 e 4 L. Cost. 26.2.1948 n. 3 non si limita a chiarire la precedente legge del 2017, ma restringe retroattivamente un divieto che per la Corte dei Conti (delibera Sardegna n. 104/2022) ha portata generale.

La legge sarda genera una disuguaglianza ingiustificata sul territorio nazionale: un sindaco o consigliere comunale in Sardegna può percepire compensi per incarichi professionali o lavorativi conferiti da enti pubblici dello stesso territorio regionale, mentre un amministratore locale in qualsiasi altra Regione italiana è soggetto al divieto imposto dalla legge statale.

Tale circostanza crea una disuguaglianza non in grado di superare il principio di ragionevolezza richiesto dall'art. 3 della Costituzione in base all'interpretazione datane dalla Corte Costituzionale e dalla giurisprudenza di riferimento.

Pertanto, l'articolo 1 della legge regionale n. 22 del 2026 appare suscettibile di censura per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, nonché dell'articolo 117, commi primo e terzo,

della Costituzione, in relazione all'articolo 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, quale parametro legislativo statale interposto espressivo di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Per quanto evidenziato, la legge regionale, relativamente alla disposizione sopra indicata, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.