



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° 30 del 15/12/2020	BUR n°73 del 15/12/2020
ID:14361	Esito: Non impugnativa	(Scadenza 13/02/2021)

Attuazione dell'accordo quadro del 20 luglio 2020 tra il Governo e le autonomie speciali relativo al ristoro delle minori entrate a seguito dell'emergenza Covid-19 e ulteriori variazioni di bilancio.

La legge della Regione Sardegna n. 30 pubblicata sul B.U.R n. 73 del 15/12/2020 recante: "Attuazione dell'accordo quadro del 20 luglio 2020 tra il Governo e le autonomie speciali relativo al ristoro delle minori entrate a seguito dell'emergenza Covid-19 e ulteriori variazioni di bilancio" deve essere impugnata in quanto l'articolo 6 si pone in contrasto con la legislazione esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione e con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

L'articolo 6, comma 1 dispone che "A decorrere dall'anno 2021, al fine di dare attuazione alla legge regionale 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS) come modificata dalla legge regionale 11 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche delle leggi regionali n. 8 del 2016 e n. 43 del 2018 in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS), in coerenza con la legge regionale 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL), il contributo annuo all'Agenzia FoReSTAS di cui alla legge regionale 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna) è incrementato di euro 9.416.181 (missione 09 - programma 02 - titolo 1)".

La norma prevede, quindi, l'incremento di 9.416.181 euro da

destinare all'Agenzia Fo.Re.Stas a decorrere dal 2021, si ribadisce, in attuazione alla legge regionale 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS) come modificata dalla legge regionale 11 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche delle leggi regionali n. 8 del 2016 e n. 43 del 2018 in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS) e in coerenza con la legge regionale 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL).

Pertanto, tutti i provvedimenti regionali dispongono l'inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS ed il suddetto importo di 9.416.181 euro, infatti, coincide con l'ammontare degli oneri calcolati nell'anno 2021 per l'attuazione della legge n. 18 del 2020 (cfr. articolo 2).

Al riguardo, si premette che la citata legge regionale n. 18 del 2020 è stata impugnata con delibera del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2020 nella parte in cui dispone, ex lege, l'inquadramento del personale FoReSTAS nelle categorie e fasce del comparto unico del Contratto collettivo regionale, unitamente al riconoscimento del connesso trattamento retributivo, eludendo in tal modo la disciplina da definire in sede di contrattazione collettiva (ai sensi del Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001), oltretutto prevista dalla legge regionale n. 6 del 2019 proprio al fine di ovviare a un possibile contenzioso costituzionale.

Nel dettaglio la legge regionale n. 18 del 2020 è stata impugnata poiché l'articolo 1 prevedeva il passaggio dei dipendenti, assunti a tempo indeterminato, dall'Agenzia Forestas al comparto di contrattazione regionale; la disposizione è stata impugnata nella sua integrale portata, sia sotto l'aspetto dell'inquadramento giuridico che del trattamento economico, in quanto illegittima per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, in relazione agli articoli 1, comma 3, 2, comma 3 e 40 e seguenti del d.lgs. n. 165/2001, intervenendo su aspetti riservati alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto attinenti all'ordinamento civile.

1) l'articolo 1, comma 1 disponeva l'inquadramento giuridico del suddetto personale ponendosi in contrasto con il principio secondo cui spetta alla contrattazione collettiva, ai sensi dell'articolo 40 e seguenti del d. lgs. 165/2001, la disciplina del rapporto di lavoro. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 232/2019, ha infatti chiaramente affermato che la necessità di una disciplina unitaria dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione si è imposta a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego ed alla conseguente esigenza di un trattamento uniforme di tali tipi di rapporti. 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 sul territorio nazionale delle regole fondamentali del diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale.

La disposizione regionale violava quindi l'articolo 97 della Costituzione in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione e l'articolo 117, secondo comma, lett. l), considerata la riserva esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi).

2) l'articolo 1, comma 2 interveniva in materia di trattamento economico del personale dell'Agenzia FoReSTAS, anch'esso riservato alla contrattazione collettiva.

L'attribuzione per legge al personale dell'Agenzia FoReSTAS del trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL del comparto unico, cui si aggiungono le indennità previste dal CCNL del settore privato delle sistemazioni idraulico-forestali e le indennità accessorie previste dal Contratto integrativo regionale di lavoro del settore pubblico, determina l'evidente e palese violazione dell'articolo 45 del decreto legislativo n. 165/2001, che dispone, al comma 1, che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi.

Peraltro, risultava evidente l'iniqua disparità di trattamento nei confronti del restante e maggioritario personale pubblico rientrante nel comparto unico regionale, destinatario dei trattamenti accessori e delle indennità previste solamente dal vigente CCRL, con palese violazione dei principi di cui all'articolo 3 della Costituzione in materia di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

c) l'articolo 1, comma 3, relativo al personale dirigente dell'Agenzia, disattendeva il dettato della L.r. n. 43/2018, che all'articolo 2, nel modificare la L.r. 8/2016, interveniva inserendo l'articolo 48 bis, il quale prevede che "dalla data di adozione della disciplina contrattuale di cui al comma 1, il personale dirigente dell'agenzia fa parte dell'autonoma e separata area di contrattazione, all'interno del comparto di contrattazione collettiva regionale di cui al comma 4, dell'articolo 58 della legge regionale n. 31 del 1998". Tuttavia il suddetto articolo 1, comma 3, della L.r. 18/2020, pare introdurre una diversa previsione in violazione sia del disposto del citato articolo 48-bis, comma 2, della L.r. 8/2016, sia dei richiamati principi costituzionali, che riservano alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro pubblico privatizzato.

Sul punto si richiamano le medesime criticità già evidenziate per il precedente comma 1 relativo all'inquadramento del personale non dirigenziale e la conseguente violazione dell'articolo 97 della Costituzione, in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione e dell'articolo 117, secondo comma, lett. l),

della Costituzione, considerata la riserva esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi).

Le disposizioni censurate regolavano istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, determinando la violazione dei principi stabiliti dagli articoli 3 della Costituzione in materia di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, 97 in materia di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, 117, secondo comma, lettera l) e 117, terzo comma, in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione, pur nel rispetto della propria autonomia, non può derogare.

Le citate disposizioni eccedevano dalle competenze statutarie attribuite alla Regione dall'articolo 3 dello statuto speciale (Legge Cost. n.3/1948), in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione

Per le suddette disposizioni è pendente il ricorso dinanzi alla Corte costituzionale Reg. Ric. n. 69 del 2020.

E' opportuno evidenziare, peraltro, che norme analoghe della stessa Regione Sardegna contenute negli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge Sardegna n. 43/2018 sono state oggetto di precedente impugnativa in data 17 gennaio 2019. La Regione ha poi modificato le norme censurate, con legge regionale n. 6 dell'11 febbraio 2019, a seguito della quale è stata proposta la rinuncia all'impugnativa della legge regionale n. 43 del 2018.

Gli stessi motivi di impugnativa si ripropongono ora con riferimento alla disposizione in esame, in quanto ugualmente connesso al processo di transito del suddetto personale dal CCNL di riferimento al comparto unico del Contratto collettivo regionale in modo non conforme alle disposizioni inderogabili contenute nel citato Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001 (articoli 45 e 46), con conseguente violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

L'articolo 6, comma 1 eccede dalle competenze statutarie attribuite alla Regione dall'articolo 3 dello Statuto speciale (Legge Cost. n.3/1948), in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e dello stato giuridico ed economico del personale, che la Regione è tenuta ad esercitare "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", in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

(Non si può più impugnare)

L'articolo 6, comma 4, prevede che "Per la finalità di cui all'articolo 5, comma 3, della legge regionale 9 marzo 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) e dell'articolo 3 della legge regionale 19 ottobre 2020, n. 29 (Modifiche alla legge regionale n. 28 del 1985 in materia di termini per la presentazione delle domande di contributi e autorizzazione di spesa a favore della Direzione della protezione civile), è autorizzata l'ulteriore spesa di euro 1.100.000 per l'anno 2020 e di euro 2.000.000 annui a decorrere dall'anno 2021 (missione 11 -programma 01 - titolo 1)".

In merito si rammenta che questo Ufficio, con nota ULM_FP n. 676 del 22/04/2020, ha proposto l'impugnativa per violazione dell'art. 30, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, dell'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 9/2020, che consente alla Direzione generale della protezione civile "...di attivare una procedura straordinaria di mobilità per l'acquisizione e l'immissione nel ruolo unico dell'Amministrazione regionale di 65 unità di personale, destinate alla Direzione generale della protezione civile e alle sue articolazioni territoriali, da attuarsi mediante procedure di mobilità interna o cessione del contratto, senza necessità di nullaosta da parte delle altre amministrazioni pubbliche".

Nel confermare, sotto il profilo ordinamentale, i rilievi a suo tempo espressi, si rinvia al Ministero dell'economia e delle finanze per gli aspetti di ordine finanziario contenuti nel comma 4 dell'articolo 6 della legge regionale in esame.

L'articolo 6, comma 6, dispone che "Al fine di superare il precariato e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con i contratti a termine, la Regione fino al 31 dicembre 2021, nei limiti delle risorse disponibili in conto della missione 01 -programma 10 e nei limiti delle facoltà assunzionali vigenti, attua le disposizioni previste dall'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), j), g), h), 1) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), e successive modifiche ed integrazioni. La presente disposizione si applica anche agli enti, alle agenzie, alle aziende e agli istituti regionali del sistema Regione di cui all'articolo 1, comma 2-bis, della legge regionale n. 31 del 1998, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili per tali finalità nei rispettivi bilanci. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al presente

comma, la determinazione delle capacità assunzionali delle singole amministrazioni si calcola avuto riguardo al sistema Regione nel suo complesso. La Giunta regionale, con propria deliberazione, su proposta dell'Assessore competente in materia di personale, definisce i criteri, le priorità e le modalità di attuazione attraverso un piano di superamento del precariato che può essere, in relazione alle capacità assunzionali disponibili, articolato anche in più annualità. I contratti di lavoro dei lavoratori interessati alle procedure di stabilizzazione di cui al presente comma sono prorogati fino alla conclusione delle stesse".

La norma presenta profili di criticità in ordine alla determinazione delle capacità assunzionali delle singole amministrazioni avuto riguardo al sistema Regione nel suo complesso, in quanto tale modalità non appare in linea con la vigente disciplina nazionale di individuazione delle facoltà assunzionali.

In ogni caso, la legittimità della norma regionale pare subordinata alla circostanza che la deliberazione della Giunta regionale, richiamata nel testo del comma in esame, nel definire criteri, priorità e modalità di attuazione del piano di superamento del precariato, si ponga in linea e non esorbits l'assetto normativo dettato dalla disciplina statale di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017.

Si chiede pertanto al Dipartimento per gli affari regionali di acquisire rassicurazioni in tal senso da parte della Regione Sardegna, con particolare riguardo al rispetto della legislazione statale in ordine alla platea dei destinatari della stabilizzazione, alla durata dei sottesi rapporti "precari" e alla coerenza con il piano triennale dei fabbisogni.

L'articolo 6, comma 1 della legge in esame eccede anche dalle competenze che lo Statuto speciale per la Sardegna, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, conferisce alla Regione all'articolo 3, in quanto, sebbene preveda, alla lettera a), il potere dell'Ente di legiferare in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale", ad ogni modo lo stesso deve essere esercitato "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", quale è il decreto legislativo n. 165 del 2001.