



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° 1 del 21/02/2023	BUR n°11 del 23/02/2023
ID:SA23001	Esito: Impugnativa	(Scadenza 24/04/2023)

Legge di stabilità 2023.

La legge regionale di stabilità 2023 della regione Sardegna eccede dalle competenze statutarie ed invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, sancita all'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione e in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 117, terzo comma della Costituzione.

Articolo 5 - Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali.
Il comma 14 prevede per le aziende del Servizio sanitario regionale, al fine di consentire la perequazione dei livelli medi pro-capite dei fondi contrattuali del personale, previa autorizzazione della Giunta regionale, la possibilità di rideterminare i fondi contrattuali delle aree del comparto e della dirigenza, nel rispetto del limite di spesa complessivo per il personale previsto dalla vigente normativa statale e dalle norme in materia di contrattazione collettiva previste dal d.lgs. 165/2001.

Per tali finalità è disposto un incremento di euro 10.000.000 annui a partire dall'anno 2023 del finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

Al riguardo, il citato intervento di perequazione presenta profili di incostituzionalità attesa la non coerenza dello stesso con la legislazione vigente in materia.

Infatti, l'articolo 11, comma 1, del DL n. 35/2019, nel definire i vigenti limiti di spesa del personale, consente l'incremento degli stessi secondo un meccanismo incrementale agganciato alla dinamica del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio

precedente. La determinazione del predetto parametro include le risorse per il trattamento accessorio del personale, il cui limite, definito dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Con riferimento alla sola retribuzione accessoria il citato articolo 11 prevede che, in conseguenza di nuove assunzioni di personale che accede ai fondi per la contrattazione integrativa, il relativo limite, "definito dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018".

Ciò determina una tutela dei livelli retributivi in essere in ciascuna azienda attraverso la riproposizione del pro-capite accessorio 2018 riferito a ciascuna azienda.

La norma regionale in esame, invece, determina nei confronti del personale delle aziende sanitarie della regione Sardegna un trattamento di maggior favore rispetto al personale delle aziende sanitarie delle restanti regioni, con conseguenti maggiori oneri a carico della regione Sardegna.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che la norma regionale in esame, derogando alle predette disposizioni legislative, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. 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). In ragione del trattamento di favore per il personale sardo derivante dalla previsione in commento, ne deriva, inoltre, una violazione del principio di uguaglianza di cui l'art. 3 della Costituzione.

Il comma 19 autorizza, per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, la spesa di euro 150.000 per l'attivazione di corsi di formazione per Operatori socio-sanitari (OSS) a titolo gratuito. Le somme sono ripartite, con deliberazione della Giunta regionale, adottata su proposta dell'Assessore regionale della sanità, a favore delle Università degli studi di Cagliari e Sassari (missione 13 - programma 07 - titolo 1).

Il comma 20 dispone un'autorizzazione dell'ulteriore spesa di euro 250.000, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2027, in favore dell'Università degli studi di Sassari per le finalità di cui all'articolo 8, comma 32, della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), ponendolo a carico della missione 13 - programma 07 - titolo 1.

Il comma 21 autorizza la spesa complessiva di euro 1.740.000, in ragione di euro 635.000 per l'anno 2023, di cui euro 70.000 a titolo di rimborso per le attività svolte nel 2022, euro 540.000 per

l'anno 2024 ed euro 565.000 per l'anno 2025 in favore dell'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di medicina veterinaria, per la realizzazione del Progetto di sviluppo integrato per l'accREDITAMENTO della formazione dei medici veterinari della Sardegna ponendolo a carico della missione 13 - programma 07 - titolo 1.

Al riguardo, le richiamate disposizioni collocano nel "perimetro sanitario" del bilancio regionale finanziamenti in favore di università (enti estranei al Servizio sanitario nazionale) per attività variamente legate alla formazione.

In merito, l'articolo 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 dispone che "Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso."

Ai sensi dell'articolo 19, le disposizioni del titolo II dello stesso decreto legislativo, nel quale l'articolo 20 richiamato si colloca, costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, per garantire vari obiettivi anche sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci e sono altresì dirette a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte dei predetti enti, nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli stessi per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute.

Pertanto, l'inclusione di spese relative alla formazione comporta una rappresentazione non corretta del finanziamento sanitario regionale.

Infine, si fa presente che in alcun modo il finanziamento sanitario è destinato alle università per l'attivazione di corsi universitari (laurea in medicina e chirurgia) o di corsi di formazione post universitaria. Fa eccezione una quota del finanziamento sanitario espressamente destinata per legge al finanziamento dei trattamenti economici dei medici in formazione specialistica che, come noto, svolgono la loro attività sanitaria, parte integrante della formazione specialistica, in via esclusiva in favore degli enti del SSN; detto finanziamento, inoltre, non è trasferito dallo Stato alle regioni (per cui non si pongono questioni di perimetrazione), ma direttamente dallo Stato agli atenei.

Per quanto sopra detto, le norme di cui ai commi 19, 20 e 21 presentano profili di incostituzionalità per contrasto con l'articolo

117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Articolo 7 - Disposizioni in materia di personale

Il comma 11 prevede l'incremento delle risorse stanziato all'articolo 10, comma 1, della legge regionale n. 48 del 2018 da destinare alla contrattazione collettiva, per complessivi euro 15.003.036,42 al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP, a decorrere dall'anno 2023, al fine di consentire il tendenziale adeguamento dell'indennità di amministrazione e dell'indennità forestale ai valori stabiliti a livello nazionale.

Sul punto, la Regione Sardegna non ha specificato puntualmente il riferimento contrattuale relativo all'indennità di amministrazione e all'indennità forestale cui la norma regionale si riferisce né dato conto della platea dei destinatari degli incrementi di tali emolumenti; inoltre, la disposizione, pur riferendosi al triennio 2019-2021, prevede che l'incremento in questione decorra dall'anno 2023. Su tale aspetto, si rammenta che l'articolo 1, comma 330, della legge n. 197/2022 ha previsto unicamente lo stanziamento di risorse finanziarie pari ad 1.000 milioni di euro da destinare all'erogazione, nel solo anno 2023, di un emolumento accessorio una tantum, da corrispondere per tredici mensilità, da determinarsi nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza. Peraltro, il successivo comma 332 della medesima disposizione normativa ha puntualmente previsto che, per il personale dipendente di amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri di cui al predetto emolumento accessorio una tantum da destinare alla medesima finalità e criteri di determinazione, sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

L'amministrazione regionale evidenzia che le somme stanziato consentono il sostanziale raddoppio delle attuali indennità erogate ai dipendenti, che si aggiungono agli incrementi contrattuali del CCRL 2019-2021 già previsti. In particolare:

- per l'indennità di amministrazione l'attuale importo mensile di euro 100 viene incrementato di ulteriori euro 97,09 mensili
- per l'indennità forestale l'attuale importo mensile di euro 80 viene incrementato di ulteriori euro 98,78 mensili

Tenuto conto che le predette indennità, anche se corrisposte quali elementi fissi e continuativi della retribuzione, assumono natura di componente del trattamento economico accessorio e, in quanto tali, le risorse finanziarie a tale fine dedicate rientrano nel limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, il cui stanziamento complessivo non può superare il limite dell'anno 2016, con ulteriore incremento dello stesso dello 0,22% della massa salariale dell'anno 2018 come previsto dall'articolo 1, comma 604, della legge n. 234/2021.

A supporto di tale aspetto soccorre anche quanto previsto dal CCRL quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico, 1998-1999, che all'articolo 80 definisce le componenti della struttura retributiva di natura fondamentale e all'articolo 85 classifica tutte le altre indennità che assumono connotazione accessoria.

Al riguardo, si richiamano anche i contenuti della recente sentenza della Corte costituzionale n. 255/2022, che ha abrogato l'articolo 5, comma 19, della legge Regione Sardegna n. 17/2021, in materia di incremento dei fondi per il trattamento accessorio del personale, per violazione dell'articolo 117, primo comma della Cost. (Principi di coordinamento della finanza pubblica).

Con la citata sentenza n. 255/2021 la Corte costituzionale ha affermato che i principi di costituzionali coordinamento recati dalla legislazione statale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale al fine di garantire l'unità economica della Repubblica ed il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione europea (in tale senso, Sentenze Corte costituzionale n. 190/2022, n. 412 e n. 169 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 6 del 2004).

Conseguentemente, l'articolo 7, comma 11 in esame si pone in contrasto l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Articolo 16 - Disposizioni in materia di ambiente, protezione civile e di urbanistica

Il comma 7 prevede per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025 l'autorizzazione di ulteriore spesa di euro 1.177.000 per le finalità di cui alla legge regionale 1° giugno 1999, n. 21 (Trasferimento alle province delle funzioni in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento) (missione 13 - programma 07 - titolo 1).

Al riguardo, valgono le stesse considerazioni di cui all'articolo 5, commi 19-21, pertanto la norma, non allocando in altra e appropriata area di bilancio i finanziamenti di cui trattasi, presenta profili di incostituzionalità per contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Le citate disposizioni eccedono anche dalle competenze statutarie che debbono ad ogni modo esercitarsi, ai sensi dell'articolo 3 dello Statuto speciale per la Sardegna, Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, "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".
Per le ragioni esposte la legge regionale, con riferimento alle note sopra descritte, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.