



*Forum di*  
**QUADERNI COSTITUZIONALI**  
RASSEGNA

ISSN 2281-2113

**Monitore della Giurisprudenza costituzionale**  
**n. 3/2022**

**decisioni 207/2022 – 270/2022**

**Hanno collaborato a questo numero**

CORRADO CARUSO (coordinatore), ALBERTO ARCURI, CHIARA BERGONZINI,  
PIER FRANCESCO BRESCIANI, LUCIA BUSATTA, MATTEO CALDIRONI, ANTONIO CHIUSOLO,  
FRANCESCO CONTE, ANDREA CONTIERI, FABIO CORVAJA, FABRIZIA COVINO, LUCA DI MAJO,  
CATERINA DOMENICALI, CATERINA DRIGO, PAOLO GIOVARRUSCIO, YLENIA GUERRA,  
RICCARDO MAZZA, FRANCESCO MEDICO, MARTA MORVILLO, MICOL PIGNATARO,  
STEFANO ROSSI, BEATRICE SBORO, ENRICO VERDOLINI, ANNA CAMILLA VISCONTI

comma secondo, lett. s) Cost. In qualità di “standard minimo di protezione”, la disposizione statale limita il potere legislativo delle regioni e delle province autonome nel senso che esse, nell’esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell’ambiente, possono dettare prescrizioni solo nel senso dell’innalzamento della tutela.

Mentre nel ritenere non fondata la questione di legittimità relative agli artt. 10, comma 3 della L. reg. n. 157/1992 e 13, comma 3, lett. a) della L. reg. n. 26/1993, la Corte evidenzia che il divieto di caccia assoluto contenuto nella legge statale (n. 157/1992) sfugge al bilanciamento degli interessi proprio del piano faunistico e intende prevenire un’attività che, se autorizzata nei confronti degli uccelli in transito, potrebbe trasformarsi per la concentrazione degli esemplari, in un consistente impoverimento della specie interessata. “In altri termini, la protezione del valico montano è fuori dalla logica della composizione di interessi a cui è proposta la pianificazione faunistica, e il suo territorio impone un divieto di caccia assoluto in ragione del fattore naturale costituito dalla circostanza obiettiva dell’esistenza di rotte migratorie dell’avifauna”. [M. Pignataro]

**LA CORTE COSTITUZIONALE DICHIARA L’ILLEGITTIMITÀ DELLE NORME DELLA REGIONE AUTONOMA SARDEGNA IN MATERIA DI PERSONALE E DI ESECUZIONE DEI PROVVEDIMENTI DI DEMOLIZIONE E RIMESSIONE IN PRISTINO**

**Corte cost., sent. 23 novembre – 20 dicembre 2022, n. 255, Pres. de Pretis,  
Red. Buscema**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 5, co. 3, 19, 25, 26 e 29; 6, co. 32; 20, co. 1; 35, co. 5, della legge Regione Sardegna n. 17/2021]

(artt. 81, co. 3; 97; 117, co. 2, lett. *l.* e co. 3; 119 Cost.; e art. 3, lett. *a.*, dello Statuto speciale Regione Sardegna)

Il giudizio di legittimità costituzionale indicato in epigrafe prende avvio da un ricorso sollevato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e avente ad oggetto gli articoli 5, co. 3, 19, 25, 26 e 29; 6, co. 32; 20, co. 1; e 35, co. 5, della legge Regione Sardegna n. 17/2021, recante «Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale». Delle questioni prospettate dal

ricorrente viene riservata a separata pronuncia la q.l.c. relativa all'art. 35, co. 5, della citata legge regionale.

Le q.l.c. vengono sollevate in riferimento a plurimi parametri di legittimità e, segnatamente:

*i)* la q.l.c. dell'art. 5, co. 3 in riferimento agli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *l)*, in relazione agli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165/2001, e dell'art. 3, lett. *a)*, dello statuto speciale;

*ii)* la q.l.c. dell'art. 5, co. 19 in riferimento all'art. 117, co. 3, Cost., in relazione all'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, nonché dell'art. 119 Cost.;

*iii)* la q.l.c. dell'art. 5, co. 25 in riferimento agli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *l)*, Cost., con specifico riguardo alla materia «ordinamento civile», in relazione all'art. 30, co. 1 e 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165/2001, e all'art. 3, lett. *a)*, dello statuto speciale;

*iv)* la q.l.c. dell'art. 5, co. 26 in riferimento agli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *l)*, Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 e all'art. 3, lett. *a)*, dello statuto speciale;

*v)* la q.l.c. dell'art. 5, co. 29 in riferimento agli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *l)*, Cost. e all'art. 3, lett. *a)*, dello statuto speciale, in relazione agli artt. 2, co. 3, e 45 del d.lgs. n. 165/2001; e

*vi)* la q.l.c. dell'art. 6, co. 32 in riferimento agli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *l)*, Cost. e a all'art. 3, lett. *a)*, dello statuto speciale, in relazione all'art. 3 del d.l. n. 80/2021, come convertito; e *vii)* la q.l.c. dell'art. 20, co. 1 in riferimento all'art. 81, co. 3, Cost.

Il pronunciamento della Corte costituzionale sfocia in dichiarazioni di inammissibilità di alcune delle q.l.c. e di illegittimità costituzionale di altre, a seconda del parametro di volta in volta invocato, oltreché dell'oggetto della specifica q.l.c. prospettata.

Più in dettaglio, la Corte dichiara fondate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale per difetto di motivazione (e rispetto alla q.l.c. avente ad oggetto l'art. 6, co. 32 anche per contraddittorietà), dichiarando, pertanto, inammissibili le questioni di legittimità costituzionali dell'art. 5, commi 3, 19 e 26 (rispetto all'art. 97 Cost., la prima e l'ultima, e all'art. 119 Cost., la seconda) e dell'art. 6, co. 32, della legge regionale (rispetto a tutti i parametri invocati). Coerentemente alla propria consolidata giurisprudenza (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 239, n. 135 e n. 71 del 2022; nonché sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021), la Corte costituzionale dichiara fondate le eccezioni di inammissibilità, per essere le relative censure «meramente assertiv[e] e priv[e] di una anche minima argomentazione».

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, co. 3, della legge regionale n. 17/2021, sollevata in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. *l)*, Cost., in relazione

agli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165/2001, e all'art. 3, lett. *a*), dello statuto speciale viene, invece, dichiarata fondata.

L'art. 5, co. 3, nel consentire al personale transitato mediante progressione "verticale" di partecipare alle procedure di accesso alla dirigenza senza possedere il necessario requisito del titolo di studio della laurea, e di computare l'anzianità di servizio maturata in carriere non apicali, contrasta con la disciplina statale di cui agli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165/2001, la quale costituisce parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale. Per costante orientamento della Corte, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici contrattualizzati (ivi compresi i dipendenti regionali) rientra nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost., in materia di «ordinamento civile» (cfr., *ex multis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019, n. 324 del 2010, n. 282 del 2004). Nondimeno, l'art. 5, co. 3, della l.r. impugnata esula dalle attribuzioni regionali, ponendosi, dunque, in contrasto con l'art. 3, lett. *a*), dello statuto speciale della regione Sardegna.

La q.l.c. dell'art. 5, co. 19, in riferimento all'art. 117, co. 3, Cost., in relazione all'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017, è fondata.

La disposizione censurata prevede, infatti, il superamento dei limiti di spesa per il trattamento economico accessorio del personale regionale in contrasto con quanto stabilito dall'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, non potendosi ritenere applicabile l'art. 3, co. 2, del d.l. n. 80/2021, la cui attuazione è, infatti, avvenuta con la l. n. 234/2021, nella parte in cui individua criteri e limitazioni alla possibilità di superare detti limiti di spesa; la l. n. 234/2021 è, infatti, entrata in vigore successivamente alla data di entrata in vigore della legge regionale censurata.

Ne deriva che la disciplina regionale non rispetta i limiti posti a livello statale per il trattamento economico accessorio e, dunque, risulta incompatibile con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti dallo Stato; a venire in supporto è la consolidata giurisprudenza costituzionale in punto di vincolatività delle modalità e dei criteri di incremento del salario accessorio anche per le autonomie speciali, al fine ultimo di preservare l'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche e l'unità economica della Repubblica (cfr., *ex plurimis*, sentt. n. 82/2005; n. 62/2017; nonché, con diretto riferimento alle autonomie speciali, sentt. n. 231/2017; n. 54/2014, n. 229/2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417/2005 e n. 353/2004).

La q.l.c. dell'art. 5, co. 25, in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost., con specifico riguardo alla materia «ordinamento civile», in relazione all'art. 30, co. 1 e 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165/2001, e all'art. 3, lett. *a*), dello statuto speciale è fondata, risultando assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

Nell'opinione della Corte costituzionale, ad un confronto tra la disciplina regionale e quella ordinaria statale emergono profili di illegittimità costituzionale,

nella misura in cui la disposizione impugnata disciplina il trattamento del personale in transito in maniera difforme rispetto alle norme interposte pertinenti, con ciò invadendo la materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost., la quale «ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro» (sent. n. 25/2021). A rilevare è, parimenti, la giurisprudenza in materia di rapporti di lavoro pubblico e della loro contrattualizzazione, da cui discende che le regioni non possono contravvenire ai principi stabiliti dalla legislazione statale, i quali costituiscono «limiti di diritto privato» preordinati a «garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» (sentt. n. 154/2019; n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234/2017, n. 225 e n. 77 del 2013). Anche con riferimento all'art. 3, lett. *a*), dello Statuto speciale, la Corte sottolinea che la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale, incontra, ad ogni modo, i limiti derivanti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

La q.l.c. dell'art. 5, co. 26, sollevata in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 e all'art. 3, lett. *a*), dello statuto speciale è, parimenti, fondata.

La disposizione censurata, nel disciplinare la proroga (fino a un massimo di due anni) degli incarichi dirigenziali a tempo determinato, incide su contratti lavorativi in essere, rientranti nella materia «ordinamento civile» e, nel porsi in contrasto con la norma interposta di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, altera l'effetto unificante delle regole inerenti all'accesso nelle pubbliche amministrazioni.

La q.l.c. dell'art. 5, co. 29, in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost. e all'art. 3, lett. *a*), dello statuto speciale, in relazione agli artt. 2, co. 3, e 45 del d.lgs. n. 165/2001 è fondata, risultando assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

La Corte costituzionale ritiene che la disciplina regionale si ponga in contrasto con la legislazione statale, a norma della quale i rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi quelli delle amministrazioni regionali, sono regolati su base contrattuale e che la determinazione del trattamento economico debba essere rimessa alla contrattazione collettiva. Ad avviso della Corte, infatti, non è condivisibile l'opinione della Regione Sardegna secondo cui il comma 29 dell'art. 5, l.r. non violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», limitandosi a «a disporre una provvista finanziaria nell'ipotesi in cui l'indennità pensionabile per il personale della protezione civile regionale sia inserita nel contratto collettivo di settore». Nell'opinione della Corte la disposizione censurata sottrae la relativa disciplina alla negoziazione tra le parti interessate secondo i canoni della contrattazione collettiva, mancando, tra l'altro, di rispettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Da ultimo, la q.l.c. dell'art. 20, co. 1, della legge regionale in riferimento all'art. 81, co. 3, Cost. è dichiarata fondata, nella misura in cui la disposizione regionale prevede la possibilità

di concedere anticipazioni per fronteggiare le spese inerenti all'esecuzione di provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino, senza quantificarne la relativa spesa, né indicarne lo stanziamento.

Innanzitutto, la Corte costituzionale rigetta le eccezioni formulate dalla Regione Sardegna, entrambe da ricondurre all'asserita natura riproduttiva della disposizione censurata rispetto alla precedente disciplina regionale. Secondo la difesa regionale, infatti, il ricorso si riferirebbe a un aspetto contabile – ossia l'omessa indicazione della copertura finanziaria a sostegno dell'intervento – già presente anche nella precedente disciplina, la quale, tuttavia, è andata esente da contestazioni e vi sarebbe, dunque, carenza di interesse al ricorso in ragione della natura meramente riproduttiva di una disposizione regionale precedente mai impugnata.

La Corte, oltretutto escludere la totale coincidenza tra le due discipline, richiama la propria costante giurisprudenza, secondo cui «l'istituto dell'acquiescenza non opera nei giudizi in via principale, atteso che la norma censurata, anche se preceduta da altra di identico contenuto e non impugnata, ha l'effetto di reiterare la lesione che fonda l'interesse a ricorrere» (cfr. sent. n. 195, n. 124 e n. 107 del 2021).

Inoltre, il Giudice delle leggi esclude qualsivoglia effetto esimente alla finalità perseguita dal legislatore regionale (adempimento della funzione statutaria di garanzia della tutela del territorio), ritenendo che il fatto che la disposizione censurata sia diretta a sostenere le politiche degli enti locali verso un concreto contrasto alle attività illegali e pregiudizievoli per il territorio «non giustifica deroghe al principio generale secondo cui la legge regionale che dispone una spesa deve essere corredata della esatta quantificazione e dell'indicazione della posta di bilancio» (*Cons. in dir.*, p.to 9.2).

È orientamento della Corte, infatti, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio [siano] due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» e che, in virtù della «forza espansiva» dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., copertura finanziaria ed equilibrio «integrano “una clausola generale” in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impuginate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale» (sent. n. 274/2017). Ne discende, in conclusione, che anche le autonomie speciali debbano indicare la copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa, in conformità all'art. 81 Cost. [A.C. Visconti]

*Monitore della Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2022

In copertina:

Giovanni Paolo Pannini, *Piazza del Quirinale*, dopo il 1732, Roma, Palazzo del Quirinale