CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **153/2021** (ECLI:IT:COST:2021:153)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **SCIARRA**
Udienza Pubblica del **25/05/2021**; Decisione del **26/05/2021**
Deposito del **15/07/2021**; Pubblicazione in G. U. **21/07/2021**
Norme impugnate: Art. 1, c. 1°, 2° e 3°, della legge della Regione Sardegna 24/06/2020, n. 18.
Massime: **44108 44109**
Atti decisi: **ric. 69/2020**

SENTENZA N. 153

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SANGIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 agosto 2020, depositato in cancelleria il 20 agosto 2020 e iscritto al n. 69 del registro

ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Parisi per la Regione autonoma Sardegna, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 18-21 agosto 2020, depositato il 20 agosto 2020 e iscritto al n. 69 del registro ricorsi per l'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, l'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL).

Il ricorrente evidenzia che la legge regionale impugnata disciplina il passaggio dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS), assunti a tempo indeterminato, al comparto di contrattazione regionale. La disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Agenzia regionale in esame spetterebbe alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e sarebbe dunque estranea alle attribuzioni di cui all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

1.1.– È impugnato, anzitutto, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che regola l'inquadramento giuridico del personale di FoReSTAS.

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che sancisce «la riserva esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi)».

Il ricorrente argomenta che, «a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego», la legge statale imporrebbe «un trattamento uniforme di tali tipi di rapporti». Né la legge regionale potrebbe sostituirsi alla negoziazione delle parti, che rappresenterebbe l'imprescindibile fonte di disciplina del rapporto.

Anche le autonomie speciali sarebbero vincolate al rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sono i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego».

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che «interviene in materia di trattamento economico del personale FoReSTAS, anch'esso riservato alla contrattazione collettiva».

I lavoratori di FoReSTAS cumulerebbero il «trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL del comparto unico» con le indennità attribuite «dal CCNL del settore privato delle sistemazioni idraulico-forestali» e con «le indennità accessorie previste dal Contratto integrativo regionale di lavoro del settore pubblico».

Il ricorrente censura tale previsione in riferimento all'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile». Il trattamento economico fondamentale e quello accessorio – ribadisce il ricorrente – dovrebbero essere definiti dalla contrattazione collettiva.

Sarebbe violato anche l'art. 3 Cost. La disciplina regionale in esame implicherebbe una arbitraria disparità di trattamento tra i «lavoratori in servizio presso la stessa amministrazione pubblica». Sarebbe assoggettato a un regime deteriore il «restante e maggioritario personale pubblico rientrante nel comparto unico regionale», che beneficerebbe «dei trattamenti accessori e delle indennità previste solamente dal vigente CCRL».

Il ricorrente ritiene che sia violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che il cumulo dei trattamenti previsti dai «CCNL del settore privato e del settore pubblico» aggravi gli oneri «a carico dell'amministrazione».

1.3.– Il ricorrente censura, infine, la disciplina del personale dirigente dell'Agenzia FoReSTAS, dettata dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020.

Essa presenterebbe gli stessi vizi di illegittimità costituzionale denunciati con il primo motivo di ricorso, riguardante l'inquadramento del personale non dirigente.

Il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta quindi la violazione dell'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

2.– Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna e ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque infondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La Regione autonoma Sardegna ha ricostruito, in via preliminare, il quadro normativo in cui la disciplina impugnata si colloca.

Il personale dell'Agenzia FoReSTAS, istituita in virtù dell'art. 35 della legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna), sarebbe transitato al comparto di contrattazione collettiva già applicato ai dipendenti dell'amministrazione regionale sarda e degli enti strumentali (art. 2 della legge della Regione Sardegna 19 novembre 2018, n. 43, recante «Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS»).

L'inserimento del personale di FoReSTAS nel comparto di contrattazione regionale si perfezionerebbe in séguito all'adozione di una compiuta disciplina contrattuale, coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale.

Il legislatore regionale avrebbe adottato la disciplina impugnata allo scopo di garantire l'efficace svolgimento della campagna antincendi, in un quadro complicato dall'impossibilità di attribuire mansioni superiori e dallo stallo delle procedure negoziali «per la definizione del transito del personale di FoReSTAS al comparto unico di contrattazione».

La legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 consentirebbe di inquadrare in via provvisoria il personale di FoReSTAS nelle categorie e nei livelli economici già previsti dalla contrattazione collettiva e di gestire nel modo più efficiente il personale, mediante «[u]na collocazione più elastica». Quanto ai dirigenti, sarebbe stato confermato il transito al contratto collettivo regionale, nella separata area dirigenziale.

2.1.– Non sarebbero fondate le censure formulate con riguardo all'art. 1, comma 1, della

legge reg. Sardegna n. 18 del 2020.

La Regione autonoma Sardegna, con riguardo all'ordinamento degli uffici e allo stato giuridico ed economico del personale, non sarebbe assoggettata al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, in virtù della clausola di maggior favore sancita dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La disposizione impugnata sarebbe giustificata da «inderogabili esigenze di carattere organizzativo», relative alla campagna antincendi del periodo estivo, e non determinerebbe alcuna interferenza unilaterale e definitiva sul contratto di lavoro. Essa sarebbe coerente con le previsioni dell'art. 40, comma 3-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Queste ultime – ad avviso della parte resistente – consentirebbero all'amministrazione di sostituirsi in via provvisoria alle parti negoziali, allorché il mancato raggiungimento dell'accordo rischi di pregiudicare «interessi in gioco primari, quali la salute o l'incolumità pubblica».

L'incidenza della legge sulla contrattazione collettiva, anche con riguardo al trattamento retributivo, sarebbe ammessa sia dalla legislazione statale (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), sia dalla legislazione regionale (art. 2, comma 5, della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31, recante «Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione»).

A fronte di una situazione eccezionale, legata all'emergenza epidemiologica e al «mancato raggiungimento dell'accordo tra le parti», la Regione autonoma Sardegna avrebbe adottato «misure interinali», che poi la contrattazione collettiva avrebbe potuto rivedere.

Sarebbe inammissibile, perché generica e sorretta da una motivazione meramente assertiva, la censura di violazione dell'art. 97 Cost.

Essa sarebbe comunque, nel merito, infondata, in quanto la normativa regionale si riprometterebbe di «garantire il buon funzionamento dell'amministrazione».

2.2.– Non sarebbe fondato neppure il motivo di ricorso riguardante l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020.

Il legislatore regionale, nell'esercizio delle «proprie competenze esclusive sull'ordinamento degli uffici e trattamento giuridico ed economico del personale», ben potrebbe intervenire a regolare i trattamenti retributivi non previsti dalla contrattazione collettiva, nelle more dell'entrata in vigore del nuovo contratto.

La disciplina impugnata, nell'attribuire al personale di FoReSTAS «il trattamento economico fondamentale previsto dal CCRL e le indennità di cui al CCNL di sistemazione idraulico forestale», terrebbe conto della specificità delle mansioni svolte dal personale idraulico forestale e, in particolar modo, dal personale operaio.

Non sarebbe fondata neppure la censura di violazione dell'art. 97 Cost., comunque inammissibile per la sua genericità, in quanto il legislatore regionale perseguirebbe l'obiettivo di garantire «il buon funzionamento dell'operato amministrativo».

La parte resistente esclude, inoltre, il contrasto con l'art. 3 Cost.

Secondo la difesa regionale, il ricorrente muove dall'erroneo presupposto che sussista una duplicazione di trattamenti accessori che sarebbero invece «omogenei rispetto alle specifiche mansioni assegnate ai dipendenti di FoReSTAS, senza sovrapposizioni o duplicazioni delle indennità integrative», e si riconnetterebbero a «realtà lavorative diverse», oggetto di

trattamento differenziato «in piena coerenza con il principio di uguaglianza».

Inammissibile, e comunque infondata, sarebbe anche la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente si limita a prospettare una duplicazione dei trattamenti accessori con nuovi oneri a carico dell'amministrazione, senza, tuttavia, individuare i princìpi di coordinamento della finanza pubblica che ritiene siano stati violati.

Ad avviso della parte resistente, non soltanto la paventata duplicazione non sussiste, ma la legge regionale impugnata identifica puntualmente i mezzi di copertura.

2.3.– Neppure le censure formulate con riguardo all'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 sarebbero fondate.

La disposizione impugnata si sarebbe limitata a specificare che il personale dirigente di FoReSTAS rientra nell'area di contrattazione separata posta all'interno del comparto di contrattazione collettiva regionale. La contrattazione collettiva non potrebbe dettare, a tale riguardo, una regolamentazione differente, e sarebbe censurabile la scelta di applicare ai dirigenti di FoReSTAS un regime differenziato rispetto a quelli della Regione.

3.– In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, per ribadire le conclusioni già rassegnate.

3.1.– La parte resistente, quanto all'impugnativa dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, avrebbe ammesso lo sconfinamento nella sfera di competenza esclusiva statale, pur giustificandolo con inderogabili – e non meglio dimostrate – esigenze organizzative.

Non sarebbe convincente il richiamo all'art. 40, comma 3-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, non solo perché presupporrebbe «atti unilaterali di natura amministrativa, e non legislativa», ma anche perché si riconnetterebbe alla mancata stipulazione del contratto collettivo integrativo.

Né l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, che demanda alla contrattazione collettiva la disciplina dei rapporti individuali di lavoro, potrebbe consentire l'ingerenza del legislatore regionale in un ambito che proprio alla contrattazione collettiva è riservato.

Sarebbero sorrette da un'adeguata argomentazione le censure di violazione degli artt. 97 e 3 Cost.

3.2.– Sarebbe fondato anche il motivo di ricorso riguardante l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, previsione che incide sul trattamento economico del personale FoReSTAS.

La disposizione impugnata determinerebbe anche una maggiore spesa, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.– Anche l'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 interverrebbe a disciplinare istituti riconducibili al rapporto di lavoro, con conseguente lesione delle sfere di attribuzione dello Stato.

4.– In vista dell'udienza, ha depositato una memoria illustrativa anche la Regione autonoma Sardegna, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni già formulate nell'atto di costituzione.

La parte resistente ha ricordato di aver avviato per tempo le trattative per la definizione del transito del personale di FoReSTAS al comparto unico di contrattazione regionale e di avere dovuto far fronte allo stallo delle trattative, in concomitanza con l'emergenza epidemiologica e con la decadenza dell'organo di rappresentanza negoziale della Regione (CORAN).

L'inquadramento disposto in via provvisoria, al solo scopo di apprestare una efficace campagna antincendi, sarebbe coerente con le esigenze di «una gestione più elastica dei dipendenti» e varrebbe a scongiurare il rischio della responsabilità contabile per l'attribuzione sistematica di mansioni superiori.

Il 28 e il 29 aprile 2021 sarebbe stata sottoscritta l'ipotesi di accordo, che detterebbe una disciplina specifica per il personale di FoReSTAS all'interno del contratto collettivo regionale di lavoro.

La disciplina impugnata si allineerebbe alla normativa statale, che consentirebbe l'intervento unilaterale della parte pubblica quando sussista un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, e rappresenterebbe esercizio della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa degli uffici e del personale, «competenza primaria», come tale non vincolata al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

La disciplina dettata dalla fonte negoziale ricalcherebbe quella stabilita, in via provvisoria, dalla normativa impugnata. Il legislatore regionale non avrebbe invaso, pertanto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato.

5.– All'udienza le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso iscritto al n. 69 del registro ricorsi per l'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL).

Come premessa comune a tutte le censure, il ricorrente osserva che non viene in rilievo la sfera di attribuzioni delineata dallo statuto speciale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 43 del 2020). La legge regionale impugnata, nel disporre il passaggio al comparto di contrattazione regionale dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) che siano stati assunti a tempo indeterminato, travalicherebbe infatti le competenze attribuite dall'art. 3, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) con riguardo all'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e allo stato giuridico ed economico del personale.

La disciplina in esame, in particolare, violerebbe i «principi fondamentali stabiliti dall'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione che individua la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile».

2.– Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che regola l'inquadramento giuridico del personale di FoReSTAS.

La disposizione in esame contrasterebbe con l'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

La legge statale, in particolare, riserverebbe alla contrattazione collettiva la regolamentazione di tali rapporti di lavoro con riguardo al trattamento economico e alla classificazione del personale, allo scopo di garantire la necessaria uniformità della relativa disciplina sul territorio nazionale, e fisserebbe così un tipico limite di diritto privato, destinato a imporsi anche alle autonomie speciali.

Non si potrebbe invocare la competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna in tema di stato giuridico ed economico del personale (art. 3, lettera a, dello statuto speciale), che in ogni caso dovrebbe essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, «quali sono i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego».

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che interviene sul «trattamento economico del personale FoReSTAS, anch'esso riservato alla contrattazione collettiva».

La disposizione in esame attribuirebbe al personale di FoReSTAS, in aggiunta al «trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL del comparto unico», 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».

Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., «considerata la riserva esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi), riserva certamente esistente alla luce dello statuto della Regione autonoma Sardegna».

La disposizione impugnata sarebbe lesiva, inoltre, dell'art. 3 Cost. «in materia di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge», in quanto determinerebbe una «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».

Il ricorrente prospetta, da ultimo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. «in materia di coordinamento della finanza pubblica cui la Regione deve attenersi», anche quando sia titolare di un'autonomia differenziata. Dal «cumulo delle disposizioni di cui ai CCNL del settore privato e del settore pubblico» deriverebbero «nuovi e maggiori oneri a carico dell'amministrazione».

4.– È impugnato, infine, l'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che disciplina l'inquadramento del personale dirigente dell'Agenzia, per le stesse ragioni già illustrate con riguardo all'inquadramento del personale non dirigente.

Tale disposizione entrerebbe in conflitto con l'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., «considerata la riserva esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi), riserva certamente esistente alla luce dello statuto della Regione autonoma Sardegna».

5.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri attengono a una normativa ispirata alla finalità comune di apprestare una disciplina

provvisoria dei rapporti di lavoro del personale di FoReSTAS.

Le censure, che in larga parte si incentrano sulle medesime argomentazioni, possono essere esaminate congiuntamente. Esse sono fondate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., parametro che deve essere esaminato in via prioritaria, in quanto attiene al riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

6.– Questa Corte è costante nell'affermare che, a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia.

Le medesime considerazioni si impongono anche per il personale delle Regioni.

6.1.– La disciplina del trattamento economico e giuridico, anche con riguardo al pubblico impiego regionale, è riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 273 del 2020, punto 5.2.1. del Considerato in diritto).

È dunque precluso alle Regioni adottare una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina (sentenze n. 20 del 2021, punto 3.2.1. del Considerato in diritto, e n. 199 del 2020, punto 9.2. del Considerato in diritto).

6.2.– Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, questa Corte ha indicato la necessità di tener conto delle competenze statutarie. Con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna, occorre considerare «la competenza legislativa primaria in tema di "stato giuridico ed economico del personale" di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto di autonomia. La potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna, tuttavia, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel "rispetto […] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica". A tale proposito, con le sentenze n. 257 del 2016 e n. 211 del 2014, questa Corte ha ricordato, proprio con riguardo al trattamento economico, che l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che l'attribuzione di tali trattamenti può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, mentre l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi» (sentenza n. 154 del 2019, punto 2 del Considerato in diritto).

La disciplina ora richiamata costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica e detta princìpi che si configurano come 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 tra privati, princìpi che si impongono anche alle Regioni a statuto speciale.

6.3.– Con riguardo al personale di FoReSTAS, questa Corte ha ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» i profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento (sentenza n. 43 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto) e ha ribadito che è lesiva della competenza statale una disposizione regionale che si sostituisca al contratto collettivo, per disciplinare direttamente un aspetto della retribuzione (sentenza n. 232 del 2019, punto 5 del Considerato in diritto).

7.– La disciplina impugnata, inerente alla transizione del personale dell'Agenzia FoReSTAS al comparto unico della contrattazione regionale, deve essere esaminata alla luce dei princìpi ora richiamati, non senza prima percorrere le tappe salienti dell'evoluzione impressa alla legislazione regionale.

7.1.– La legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della

Sardegna) ha istituito l'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS), che funge da struttura tecnico-operativa della Regione, preordinata ad attuare i programmi in campo forestale-ambientale e a supportare la Regione «sui temi della gestione forestale ambientale, della multifunzionalità e della tutela del paesaggio forestale e rurale, della ricerca e del trasferimento dell'innovazione tecnologica» (art. 35, comma 2).

Dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di potere regolamentare e di autonomia statutaria, patrimoniale, contabile e finanziaria, l'Agenzia FoReSTAS subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che fanno capo al soppresso Ente foreste della Sardegna, disciplinato dalla legge della Regione Sardegna 9 giugno 1999, n. 24 (Istituzione dell'Ente foreste della Sardegna, soppressione dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione sarda e norme sulla programmazione degli interventi regionali in materia di forestazione).

7.2.– L'Agenzia FoReSTAS subentra all'Ente foreste della Sardegna anche nella titolarità dei rapporti giuridici concernenti il personale, ivi compreso quello assunto con contratto a tempo determinato.

Il regime giuridico del personale di FoReSTAS ha registrato una continua evoluzione.

7.2.1.– La prima fase si caratterizza per una disciplina peculiare rispetto a quella applicabile ai dipendenti dell'amministrazione regionale.

L'art. 48, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, nella formulazione originaria, disponeva che i dipendenti dell'Agenzia costituissero «un comparto di contrattazione distinto dal comparto del personale dell'Amministrazione regionale e degli altri enti regionali» e che continuassero a trovare applicazione, in tale settore, «a) il contratto collettivo nazionale di lavoro degli operai forestali ed impiegati agricoli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale eseguiti in amministrazione diretta da enti, aziende o istituzioni pubbliche; b) il contratto integrativo regionale».

L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS) ha delimitato la vigenza di tale disciplina speciale, destinata a operare solo «[f]ino alla data di adozione della disciplina contrattuale di cui all'articolo 48-bis».

Il citato art. 48-bis della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, introdotto dall'intervento riformatore del 2018 (art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 43 del 2018), ha provveduto, al comma 1, a inserire i dipendenti in servizio dell'Agenzia FoReSTAS, assunti a tempo indeterminato, «nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale dalla data di adozione di una compiuta disciplina contrattuale coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale medesimo».

All'originaria specialità fa riscontro una progressiva armonizzazione, che accomuna – quanto a comparto di contrattazione collettiva – personale della Regione e personale di FoReSTAS e prefigura, per i dipendenti dell'Agenzia, l'entrata in vigore di una organica disciplina di fonte negoziale.

7.2.2.– Non sono dissimili le vicende relative al regime applicato ai dirigenti, dapprima assoggettati al «contratto collettivo nazionale dei dirigenti dell'agricoltura» e al «relativo contratto integrativo», in virtù dell'art. 48, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, che delineava una disciplina marcatamente speciale.

Con le modificazioni apportate dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 43 del 2018, anche i dirigenti di FoReSTAS sono stati inseriti nella autonoma e separata area di contrattazione della dirigenza regionale, «all'interno del comparto di contrattazione collettiva

regionale, di cui al comma 4 dell'articolo 58 della legge regionale n. 31 del 1998» (art. 48-bis, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016). Nell'originario disegno del legislatore regionale, tale inserimento era correlato all'adozione di una compiuta disciplina contrattuale, coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale di FoReSTAS.

7.3.– All'inquadramento del personale di FoReSTAS nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale e al descritto processo di armonizzazione ha dato forte impulso la legge della Regione Sardegna 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).

Il legislatore regionale ha ribadito, sia per i dipendenti che per i dirigenti di FoReSTAS, il ruolo essenziale della contrattazione collettiva nella regolamentazione del rapporto di lavoro (art. 1, comma 1, lettera a, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2019, che ha inserito il comma 1-bis nell'art. 48 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016).

Le procedure negoziali devono dispiegarsi «[n]el rispetto dei limiti in materia di ordinamento civile» e delle prescrizioni inderogabili del d.lgs. n. 165 del 2001 in tema di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale, in armonia con quanto sancisce l'art. 46, comma 13, del medesimo decreto legislativo, che consente alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale ovvero dell'assistenza dell'ARAN.

7.4.– Nel contesto del complesso percorso di transizione del personale di FoReSTAS al comparto unico di contrattazione collettiva regionale, le disposizioni impugnate anticipano in via provvisoria l'inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nelle categorie e nelle fasce del comparto unico del contratto collettivo regionale, senza attendere il perfezionarsi delle procedure negoziali che avrebbero dovuto scandire tale processo.

Nelle more della definizione di una compiuta disciplina contrattuale, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 interviene a inquadrare il personale dell'Agenzia «nelle categorie e fasce del comparto unico del Contratto collettivo regionale, in coerenza con i criteri stabiliti dalla Delib.G.R. n. 28/1 del 26 luglio 2019», secondo le previsioni specificate dalla Tabella allegata.

L'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 regola il trattamento retributivo del personale di FoReSTAS così inquadrato in via provvisoria e lo commisura al «trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL» e alle «indennità previste dal CCNL delle sistemazioni idraulico-forestali e dal Contratto integrativo regionale di lavoro».

L'art. 1, comma 3, della citata legge regionale concerne il personale dirigente, che provvede a inquadrare con efficacia immediata – senza attendere l'adozione di una organica disciplina contrattuale – «nel comparto contrattuale dei dirigenti regionali, così come previsto dalla legge regionale 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS), nel rispetto del CCRL dei dirigenti della Regione».

8.– Prima ancora della conclusione delle trattative, tutte le disposizioni impugnate hanno inciso su rapporti di lavoro già sorti, determinandone in maniera minuta, e con effetti immediati, aspetti essenziali e qualificanti, quali sono da considerarsi l'inquadramento del personale, anche dirigente, in specifici comparti e il connesso trattamento retributivo. Si è attuata, in tal modo, una indebita sostituzione della fonte di disciplina del rapporto di lavoro individuata dalla legge statale nella contrattazione collettiva (art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»).

Il contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, volte a dettare una disciplina

interinale del rapporto di lavoro, conferma la riconducibilità della normativa in esame alla materia «ordinamento civile», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e vale dunque a escludere, specularmente, il ricorrere di uno specifico titolo di competenza regionale, come questa Corte ha confermato anche con riguardo alla Regione autonoma Sardegna (fra le molte, le citate sentenze n. 43 del 2020 e n. 154 del 2019).

9.– È la stessa parte resistente a riconoscere, nella memoria di costituzione, che «con l'intervento normativo per cui è causa sono state dettate regole che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Ente strumentale regionale FoReSTAS», al fine di supplire alla carenza di una compiuta disciplina negoziale.

Per giustificare l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato, la Regione autonoma Sardegna ha addotto inderogabili esigenze organizzative e ha ritenuto di affermare la coerenza dell'assetto sancito in via provvisoria con la normativa statale.

Tuttavia, nessuno di tali argomenti è condivisibile.

9.1.– Quanto all'urgenza di provvedere in vista dell'allora imminente campagna antincendi, senza fare ricorso all'attribuzione di mansioni superiori, si deve osservare che, per porre rimedio a una prassi distorta, già rilevata dalla Corte dei conti, non si può proporre quale soluzione una scelta lesiva del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, anch'essa censurabile.

Né le difficoltà contingenti, connesse ai ritardi nella sostituzione dell'organo di rappresentanza negoziale della Regione, possono giustificare la lesione delle attribuzioni legislative dello Stato. A tali inconvenienti la Regione è chiamata a far fronte con un'azione amministrativa efficace e sollecita, senza violare l'ordine delle competenze delineato dalla Costituzione.

9.2.– Né giova alla parte resistente far leva sull'art. 40, comma 3-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, che attiene alla diversa ipotesi in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo e il protrarsi delle trattative possa pregiudicare la funzionalità dell'azione amministrativa.

Nel caso in esame non viene in rilievo la mancata conclusione di un contratto integrativo, come la parte ricorrente ha evidenziato nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza.

Peraltro, la disposizione invocata dalla Regione autonoma Sardegna consente all'amministrazione interessata di provvedere in via provvisoria sulle materie del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione, con atti sottoposti al controllo di compatibilità economico-finanziaria di cui all'art. 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001. Gli atti previsti dalla disciplina statale si collocano sul versante eminentemente amministrativo e differiscono da un intervento legislativo che travalica le competenze regionali.

Quanto all'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, richiamato dalla difesa regionale, esso pone in risalto in modo inequivocabile il ruolo cruciale della contrattazione collettiva, senza aprire spazio alcuno a interventi di leggi regionali che interferiscano con le procedure negoziali.

9.3.– A diverse conclusioni non può indurre neppure il carattere temporaneo delle misure disposte dal legislatore regionale, strutturate come cedevoli rispetto alla disciplina negoziale ancora in fieri.

Come questa Corte ha già chiarito, «il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria» (sentenza n. 81 del 2019, punto 3.6. del

Considerato in diritto).

Nel caso di specie, peraltro, si tratta di una provvisorietà indefinita, proprio perché condizionata dai tempi imprevedibili della conclusione delle trattative.

9.4.– È poi ininfluente che l'accordo in fase di conclusione collimi con quanto disposto in via provvisoria dal legislatore regionale, poiché qualunque eventuale conformità rappresenta pur sempre un posterius privo di rilievo, certamente non tale da rendere compatibile con la Costituzione – ora per allora – la disciplina già dettata dalla Regione autonoma Sardegna, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Né al legislatore regionale è consentita una disciplina legislativa che riproduca le previsioni della fonte negoziale, per il divieto di novazione della fonte (sentenza n. 234 del 2017).

Con riguardo ai dirigenti di FoReSTAS, non si può escludere la violazione della competenza statale, per il solo fatto che la contrattazione collettiva non avrebbe potuto adottare scelte di segno diverso.

Non è persuasivo neppure il rilievo che i trattamenti economici previsti dalla legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 rispecchino la specificità delle mansioni ricoperte dal personale di FoReSTAS e che non vi siano duplicazioni indebite. Tali rilievi riguardano il merito delle scelte in concreto adottate, ma non valgono a superare il fatto che, in tale ambito, sia precluso qualsiasi intervento del legislatore regionale.

10.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020.

Restano assorbite le ulteriori censure, formulate in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.