CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **93/2026** (ECLI:IT:COST:2026:93)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **BUSCEMA**
Udienza Pubblica del **14/04/2026**; Decisione del **14/04/2026**
Deposito del **28/05/2026**; Pubblicazione in G. U. **03/06/2026**
Norme impugnate: Art. 9, c. 19°, lett. b), e 26°, della legge della Regione Sardegna 11/09/2025, n. 24.
Massime: **47496 47497 47498**
Atti decisi: **ric. 42/2025**

SENTENZA N. 93

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 19, lettera *b*), e 26, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025, n. 24 (Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo

23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'11 novembre 2025, depositato in cancelleria il 14 novembre 2025, iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 14 aprile 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli avvocati Mattia Pani e Angela Serra per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato l'11 novembre 2025 e depositato il 14 novembre 2025 (reg. ric. n. 42 del 2025) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 19, lettera *b*), e 26 della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025, n. 24 (Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie).

1.1.– L'art. 9, comma 19, lettera *b*), è impugnato in riferimento agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, della Costituzione, in relazione all'art. 35, comma 5-*ter*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e all'art. 11 delle preleggi.

La disposizione impugnata, modificando la legge della Regione Sardegna 19 maggio 2025, n. 14 (Proroga dei termini di efficacia delle graduatorie), introduce la proroga della graduatoria, approvata con delibera del Direttore generale dell'Azienda regionale dell'emergenza e urgenza della Sardegna (AREUS) 4 aprile 2023, n. 121, del concorso per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi (categoria C) nell'Azienda medesima.

Secondo il ricorrente, tale graduatoria sarebbe già scaduta alla data di entrata in vigore della legge regionale, essendo decorso il termine biennale previsto dall'art. 35, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001, e la proroga interverrebbe, dunque, su un atto ormai privo di efficacia.

Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che la proroga, per sua natura, potrebbe riguardare solo atti ancora efficaci, mentre non sarebbe consentita per le graduatorie già scadute, le quali avrebbero esaurito i loro effetti giuridici. Ne deriverebbe la violazione dei principi di certezza del diritto e di irretroattività della legge, nonché del principio del pubblico concorso, quale modalità ordinaria di accesso al pubblico impiego, in quanto verrebbe consentita l'instaurazione di rapporti di lavoro sulla base di una graduatoria ormai priva di effetti.

La disposizione impugnata si porrebbe, pertanto, in contrasto con gli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., in quanto eluderebbe i limiti temporali fissati dal legislatore statale a tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

È altresì dedotta la violazione del solo art. 3 Cost., poiché la proroga determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento, favorendo i soggetti dichiarati idonei in una procedura concorsuale ormai conclusa, a discapito di coloro che aspirano a partecipare a nuove procedure concorsuali. Secondo il ricorrente, la disposizione regionale attribuirebbe, dunque, un vantaggio indebito a un gruppo limitato di soggetti, in violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza che l'art. 3 Cost. pone a fondamento del potere legislativo.

1.2.– Con il secondo motivo di ricorso è dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, in riferimento sia all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., quanto alla potestà legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile, in relazione agli artt. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, sia all'art. 3, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La disposizione impugnata sostituisce il comma 2 dell'art. 7 della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2016, n. 18 (Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale – "Agiudu torrau") e prevede l'assegnazione ai comuni di una quota pari all'1,5 per cento del contributo annuale destinato al reddito di inclusione sociale (REIS), per coprire i costi relativi all'attivazione dei servizi esterni per la gestione del contributo medesimo, o per la copertura dei maggiori oneri sostenuti dall'ente locale per il pagamento di indennità stipendiali incentivanti a favore dei dipendenti interni all'amministrazione, incaricati a vario titolo della gestione del contributo nel territorio di riferimento.

La disposizione stabilisce, in particolare, che le somme corrisposte al personale interno si configurano come indennità accessoria, da definirsi in busta paga secondo le disposizioni normative e le previsioni del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo al personale del comparto funzioni locali (triennio 2019-2021).

Secondo il ricorrente, tale previsione, introducendo un trattamento economico aggiuntivo in favore dei dipendenti comunali, si porrebbe in contrasto con l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale stabilisce che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti pubblici sono regolati mediante contratti collettivi e che l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente tramite tali strumenti negoziali.

La disposizione impugnata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 45 del medesimo decreto legislativo, che rimette in via esclusiva alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico fondamentale e accessorio del personale pubblico.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, incidendo direttamente sul trattamento retributivo dei dipendenti degli enti locali, interverrebbe nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

In particolare, essendo il rapporto di lavoro pubblico ormai contrattualizzato, la relativa disciplina – ivi inclusa quella concernente la retribuzione – rientrerebbe integralmente nella già menzionata materia, con conseguente preclusione per il legislatore regionale di introdurre unilateralmente trattamenti economici, sostituendosi alla contrattazione collettiva, fonte necessaria e inderogabile di regolazione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 290 del 2012, n. 339 e n. 7 del 2011). Né varrebbe, ad avviso dell'Avvocatura generale, invocare la speciale autonomia della Regione Sardegna, atteso che le relative competenze legislative dovrebbero comunque esercitarsi nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 che – come espressamente previsto dall'art. 1, comma 3, del medesimo decreto – costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost. e norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincolanti anche per le regioni a statuto speciale.

La disposizione impugnata si porrebbe, pertanto, in contrasto con le norme interposte di cui agli artt. 1, comma 3, 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, le quali stabiliscono, rispettivamente, che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, compresi quelli regionali e degli enti locali, sono regolati contrattualmente e che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi.

Sotto tale profilo, la disposizione regionale non si limiterebbe a stanziare risorse finanziarie da destinare alla contrattazione, ma istituirebbe unilateralmente una specifica indennità incentivante a favore dei dipendenti degli enti locali sardi, determinandone anche la natura di trattamento accessorio, così sottraendone la disciplina alla negoziazione tra le parti legittimate secondo i canoni della contrattazione collettiva, con conseguente alterazione del sistema di riparto delle competenze tra fonte legislativa e fonte contrattuale.

Ne deriverebbe, altresì, la violazione dell'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale, in quanto la Regione autonoma Sardegna, nell'esercizio della propria competenza in materia di ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale, avrebbe ecceduto i limiti statutari, invadendo la competenza legislativa riservata alla legislazione statale.

Al riguardo, il ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo la quale i principi fissati dalla legge statale, in materia di lavoro pubblico contrattualizzato, costituiscono limiti di diritto privato diretti a garantire l'uniformità delle regole fondamentali su tutto il territorio nazionale, vincolanti anche per le regioni a statuto speciale (sono citate, tra le altre, le sentenze n. 154 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013). In tale quadro, la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici – inclusi quelli regionali e degli enti locali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 – rientrando nella materia «ordinamento civile», sarebbe attribuita in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (sono citate le sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019).

2.– Con atto depositato il 17 dicembre 2025 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

2.1.– Con riguardo all'impugnativa dell'art. 9, comma 19, lettera *b*), la Regione autonoma Sardegna contesta il presupposto da cui muove il ricorrente, ossia che il termine biennale di cui all'art. 35, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001 avrebbe natura perentoria, sostenendo, al contrario, che si tratterebbe di un termine generale e di indirizzo, e non, invece, inderogabile, oltre che universalmente applicabile. Sul punto, richiama la giurisprudenza costituzionale, che riconosce alle regioni la competenza legislativa nella disciplina delle graduatorie concorsuali, in quanto attinente a profili riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa e del personale e, in particolare, per quanto attiene alla Regione autonoma Sardegna, a quanto stabilito dall'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale.

La censura sarebbe, inoltre, inammissibile e, comunque, non fondata in quanto contraddittoria perché, da un lato, riconosce la competenza regionale nella disciplina delle graduatorie e, dall'altro, assume la violazione di norme statali senza confrontarsi con lo statuto speciale.

È richiamata la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale la disciplina delle graduatorie, in quanto provvedimento conclusivo delle procedure pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale, afferisce a profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non a profili privatizzati del relativo rapporto di lavoro, che sono invece ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale (sentenza n. 41 del 2023).

Nel merito, la Regione autonoma Sardegna evidenzia che la proroga risponde a esigenze

straordinarie connesse all'emergenza sanitaria e alla carenza di personale, specie nelle aree disagiate, per garantire i livelli essenziali di assistenza. La disposizione, inoltre, non derogherebbe al principio del concorso pubblico, trattandosi di una graduatoria formata all'esito di procedura selettiva, peraltro assai recente, né inciderebbe negativamente sul buon andamento.

La censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbe inammissibile e, comunque, non fondata, in quanto formulata in modo generico, non essendo specificate dal ricorrente quali siano le situazioni asseritamente discriminate.

2.2.– Anche in ordine al secondo motivo di ricorso, la Regione resistente sostiene l'inammissibilità e la non fondatezza della censura.

L'impugnato art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, prevedendo l'assegnazione ai comuni di una quota del REIS, si limiterebbe a destinare risorse al personale incaricato a vario titolo della gestione del reddito di inclusione, stabilendo espressamente che la definizione dell'indennità accessoria avvenga secondo le disposizioni normative e le previsioni del CCNL comparto funzioni locali 2019-2021. Non sarebbe, pertanto, violato l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché la disposizione regionale si limiterebbe a dotare gli enti locali di risorse per la copertura finanziaria a una componente del salario accessorio, da gestire nel rispetto del limite di spesa complessivo per il personale previsto dalla normativa statale e dalle norme in materia di contrattazione collettiva.

Quanto al parametro statutario evocato dal ricorrente, la Regione evidenzia che l'intervento normativo si colloca nell'ambito delle proprie competenze legislative in materia di organizzazione amministrativa, senza incidere in modo diretto sul rapporto di lavoro e senza sostituirsi alla contrattazione collettiva. La disposizione non determinerebbe, infatti, un incremento strutturale del trattamento economico, ma consentirebbe, in via temporanea, l'utilizzo di risorse aggiuntive nell'ambito degli istituti contrattuali vigenti, in coerenza con il CCNL comparto funzioni locali 2019-2021.

In conclusione, la Regione esclude qualsiasi invasione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e ritiene che la disciplina impugnata sia conforme ai parametri costituzionali e a quelli statutari.

3.– In prossimità dell'udienza pubblica, il ricorrente ha depositato una memoria illustrativa volta a contrastare le argomentazioni svolte dalla Regione autonoma Sardegna e insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

4.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 42 del 2025) il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 19, lettera *b*), e 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025.

4.1.– Con il primo motivo di ricorso è dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 19, lettera *b*), in riferimento agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., in relazione all'art. 35, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 11 delle preleggi.

La disposizione impugnata stabilisce la proroga, fino al 31 dicembre 2026, dell'efficacia della graduatoria del concorso per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi (categoria C), approvata con delibera del direttore generale dell'AREUS il 4 aprile 2023.

L’Avvocatura generale osserva che la proroga può essere disposta solo per atti ancora efficaci e non, come nel caso di specie, quando sia già decorso il termine biennale previsto dall’art. 35, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001, sicché l’intervento regionale in esame contrasterebbe, oltre che con la predetta disposizione statale, anche con l’art. 11 delle preleggi, per i profili di certezza del diritto e di irretroattività della legge. Tale contrasto determinerebbe la violazione degli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost. poiché eluderebbe i limiti temporali posti a tutela del buon andamento, dell’imparzialità e il principio del pubblico concorso. Il ricorrente lamenta, altresì, la violazione del solo art. 3 Cost., in quanto la disposizione impugnata determinerebbe un’irragionevole disparità di trattamento fra soggetti dichiarati idonei nella graduatoria prorogata e soggetti idonei in altre graduatorie la cui validità non è stata protratta, nonché rispetto a coloro che aspirano all’indizione di nuove procedure concorsuali.

4.2.– Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 26, della medesima legge regionale, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., quanto alla materia dell’ordinamento civile, in relazione agli artt. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché dell’art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale.

La disposizione impugnata prevede l’attribuzione ai comuni di una quota pari all’1,5 per cento del contributo annuale per il reddito di inclusione sociale da destinare a soggetti esterni, per coprire i costi di gestione del servizio del REIS, ovvero alla remunerazione del personale interno incaricato del medesimo servizio, prevedendo – in quest’ultimo caso – la corresponsione di una indennità accessoria.

Secondo il ricorrente, tale previsione contrasterebbe con la disciplina del lavoro pubblico contrattualizzato, che riserva alla contrattazione collettiva la regolazione del trattamento economico. Infatti, la disposizione regionale, attraverso la già menzionata indennità accessoria, inciderebbe sul trattamento retributivo dei dipendenti degli enti locali, invadendo la materia dell’ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tale intervento non sarebbe giustificato neppure alla luce dell’autonomia speciale, in quanto le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 costituirebbero principi fondamentali e norme di riforma economico-sociale, vincolanti anche per le regioni a statuto speciale.

La disposizione impugnata, prevedendo unilateralmente un trattamento economico accessorio a favore dei dipendenti degli enti locali sardi, sottrarrebbe la disciplina alla negoziazione tra le parti, legittimate secondo i canoni della contrattazione collettiva.

Ne deriverebbe, altresì, la violazione dell’art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale, in quanto la Regione autonoma Sardegna, nell’esercizio della propria competenza primaria in materia di ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale, avrebbe ecceduto gli stessi limiti statutari, invadendo la competenza legislativa riservata alla legislazione statale.

5.– La Regione autonoma Sardegna eccepisce, innanzitutto, l’inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale formulate con il primo motivo di ricorso.

5.1.– La censura promossa nei confronti dell’art. 9, comma 19, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, in riferimento agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., in relazione all’art. 35, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all’art. 11 delle preleggi, sarebbe inammissibile in quanto il ricorrente, pur riconoscendo la competenza legislativa regionale nella disciplina delle graduatorie concorsuali, lamenterebbe la violazione dei parametri costituzionali e il contrasto con le norme statali evocate quali parametri interposti, senza fare alcun riferimento allo statuto speciale, che attribuisce alla Regione stessa la competenza legislativa in materia di organizzazione amministrativa e del personale.

L’eccezione non è fondata.

La censura statale, difatti, non mette in dubbio la potestà regionale in materia di disciplina delle procedure concorsuali, ma ne contesta la coerenza con i principi di cui agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., anche per il tramite della normativa interposta di cui all’art. 35, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all’art. 11 delle preleggi – la cui osservanza si riferisce anche alla competenza regionale – con riguardo all’elusione dei limiti temporali di validità delle graduatorie concorsuali fissati dal legislatore nazionale a tutela del buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione.

5.2.– La Regione resistente eccepisce, altresì, l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto formulata in modo generico, non essendo specificate dal ricorrente quali siano le situazioni asseritamente discriminate.

L’eccezione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «l’esigenza di un’adeguata motivazione a fondamento dell’impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l’onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020)» (sentenza n. 169 del 2024).

Nella specie, gli indicati requisiti non sono soddisfatti.

Il ricorrente si limita ad affermare in modo apodittico la sussistenza di una disparità di trattamento, senza darne dimostrazione. Non è, difatti, specificato quali siano le graduatorie analoghe e quali siano i soggetti che si trovano in una identica posizione giuridica all’interno dell’AREUS, o in altre diramazioni dell’amministrazione regionale che risultino discriminati dalla disposizione impugnata.

La doglianza, pertanto, difetta di adeguata motivazione e non soddisfa l’onere di specifica e congrua argomentazione richiesto, con conseguente inammissibilità della questione *in parte qua*.

6.– Anche del secondo motivo di ricorso, la Regione resistente eccepisce l’inammissibilità.

6.1.– Sarebbe inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., ordinamento civile, in quanto emergerebbe espressamente dalla lettura del testo normativo che la disposizione impugnata si limiterebbe a fornire copertura finanziaria, lasciando alla contrattazione collettiva la disciplina delle indennità.

L’eccezione non può essere accolta.

Le motivazioni del ricorrente – secondo il quale l’intervento della Regione non si sarebbe limitato a fornire copertura finanziaria a un emolumento accessorio del personale locale, ma avrebbe introdotto una indennità che costituisce un incentivo a favore dei dipendenti degli enti locali e ne avrebbe determinato la natura di trattamento accessorio – sono sufficienti a individuare la *ratio* della censura.

6.2.– Ad avviso della Regione, la censura sarebbe inammissibile anche per genericità, insufficienza e inadeguatezza della motivazione, in quanto non indicherebbe in modo congruo le ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati nonostante il richiamo

espresso, contenuto nella disposizione, alla normativa e alle previsioni del contratto collettivo di riferimento.

Anche questa eccezione va disattesa.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nei giudizi in via d'azione il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate, i parametri costituzionali evocati e di fornire una motivazione che consenta di cogliere le ragioni del denunciato contrasto (in tal senso, *ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2025). Nel caso di specie, tali requisiti risultano soddisfatti.

Il ricorrente ha, infatti, individuato puntualmente la disposizione oggetto di censura, ha indicato il parametro costituzionale asseritamente violato (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost., quanto alla materia «ordinamento civile»); richiamato le norme interposte (artt. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001); illustrato, sia pure sinteticamente, le ragioni per cui la disposizione regionale determinerebbe un'incidenza diretta sul trattamento economico del personale, invadendo la sfera riservata alla contrattazione collettiva.

Né può ritenersi che la presenza, nella disposizione impugnata, di un rinvio alle previsioni del contratto collettivo sia di per sé idonea a rendere generica o apodittica la censura, attenendo tale profilo al merito della questione e non alla sua ammissibilità.

Deve, pertanto, concludersi che il secondo motivo di ricorso soddisfa i requisiti minimi di chiarezza, completezza e specificità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale, con conseguente rigetto dell'eccezione di inammissibilità.

7.– Con riferimento al merito del primo motivo di ricorso, al fine di definire il *thema decidendum*, occorre richiamare il contesto normativo nel quale si inserisce la disposizione impugnata.

La legge reg. Sardegna n. 24 del 2025 introduce, all'art. 9, comma 19, lettera *b*), una modifica alla legge reg. Sardegna n. 14 del 2025, inserendo, all'art. 1, la lettera *b-bis*), con la quale viene prorogata, fino al 31 dicembre 2026, la graduatoria, approvata il 4 aprile 2023, relativa al concorso per l'assunzione di assistenti amministrativi a tempo pieno e indeterminato (categoria C) bandito dall'AREUS. La disposizione è stata introdotta quale emendamento dal Consiglio regionale.

La proroga, secondo quanto emerge anche dalla relazione tecnica, permette il reclutamento di personale immediatamente operativo al fine di far fronte a carenze organizzative, in particolare nelle aree più remote, e si inserisce nel quadro degli obiettivi di rafforzamento dell'assistenza sanitaria territoriale, coerentemente rispetto alle direttive del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Quanto al quadro normativo statale, l'art. 35, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce una regola generale sulla durata delle graduatorie concorsuali, fissandola in due anni dalla data della loro approvazione, ferma la possibilità di discipline differenziate.

La Regione autonoma Sardegna, tuttavia, non ha emanato alcuna specifica disciplina.

8.– Prima di affrontare il merito delle questioni, è utile ribadire il costante orientamento di questa Corte secondo il quale la potestà legislativa in merito alle graduatorie concorsuali rientra nella competenza legislativa residuale delle regioni, in quanto riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa.

È stato difatti affermato che «"[l]a regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi

mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali" (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del *Considerato in diritto*). Quanto all'impiego pubblico regionale, esso deve essere ricondotto all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo "per i profili privatizzati del rapporto", attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove "i profili 'pubblicistico-organizzativi' rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (*ex multis*, sentenze n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004)" (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del *Considerato in diritto*). Tali profili pubblicistico-organizzativi, proprio perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei princìpi enunciati dagli artt. 51 e 97 Cost., sono sottratti "all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato" (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1. del *Considerato in diritto*). Questa Corte è costante nell'affermare che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale – in quanto riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio) e spetta alla competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 2 del 2004), nel rispetto dei limiti costituzionali (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del *Considerato in diritto*). Alla competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni sono riconducibili, in particolare, le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, punto 5.4. del *Considerato in diritto*, e n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del *Considerato in diritto*) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, punto 4. del *Considerato in diritto*)» (sentenza n. 126 del 2020).

9.– Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 19, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., in relazione all'art. 35, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 11 delle preleggi, non sono fondate.

9.1.– La disposizione impugnata riguarda, come si è visto, l'efficacia temporale di graduatorie di procedure selettive pubbliche, afferenti a un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro.

La disciplina delle graduatorie rientra sempre nella competenza statutaria regionale (art. 3, lettera *a*) purché, come affermato sempre dalla giurisprudenza costituzionale, essa venga esercitata «nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione» (sentenza n. 77 del 2020) e del generale principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

Sotto questo profilo, è stato altresì osservato che «la discrezionalità del legislatore regionale non dovrebbe spingersi fino a pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale» (ancora sentenza n. 77 del 2020), in quanto «[l]a previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione è diretta a evitare che, rendendo lontana la selezione che vi ha dato luogo (sentenza n. 3 del 2013, punto 5.4. del *Considerato in diritto*), si pregiudichi l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono agli impieghi pubblici, resa oggi ancor più pressante dalle frequenti innovazioni normative che impongono la modifica delle stesse modalità di selezione dei candidati a tali impieghi. Si tratta, dunque, di una *ratio* intimamente correlata con l'attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione» (sentenza n. 241 del 2018).

Tale problematica non è, tuttavia, ravvisabile nel presente giudizio. La proroga («fino al 31 dicembre 2026», come stabilisce l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 14 del 2025)

dell'efficacia temporale della graduatoria scaduta nell'aprile 2025 non è tale da rendere la selezione che vi ha dato luogo tanto lontana nel tempo, sì da far ritenere che sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o da pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono all'impiego nell'AREUS. Piuttosto, consente alla Regione di rimediare, con tempestività e senza dover sopportare ulteriori oneri connessi all'espletamento di nuove procedure concorsuali, alle proprie carenze di personale, in modo da poter assicurare il supporto amministrativo necessario per l'erogazione di prestazioni corrispondenti a congrui standard di qualità nel settore sanitario e garantire il fondamentale diritto dell'individuo alla salute (ancora, in tal senso, sentenza n. 241 del 2018).

Questa Corte ha, del resto, affermato che «[l]o scorrimento delle graduatorie, dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi […] purché nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione» (sentenza n. 77 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 267 del 2022 e n. 273 del 2020). Sono questi ultimi, dunque, i parametri rispetto ai quali occorre valutare la ragionevolezza dell'intervento normativo regionale.

9.2.– In tale prospettiva, l'asserita violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. va scrutinata alla luce delle peculiarità che contraddistinguono la proroga della graduatoria in esame e delle finalità che la disposizione impugnata persegue, nonché del complessivo contesto in cui si colloca.

Nel caso di specie, la proroga della graduatoria per l'assunzione di personale da impiegare nell'AREUS – azienda che ha la finalità di svolgere attività a carattere emergenziale per garantire l'interesse pubblico alla salute – riguarda il necessario supporto all'attività sanitaria e la *ratio* della disposizione è legata all'esigenza di acquisire tempestivamente personale amministrativo da assegnare alle aziende sanitarie in ragione delle criticità e delle disfunzioni rilevate soprattutto nelle zone più remote dell'Isola, esposte a un'endemica carenza di personale da destinare ad ausilio del servizio sanitario (in tal senso, sentenze n. 184 e n. 177 del 2025).

Si tratta, quindi, di un intervento straordinario limitato, finalizzato a soddisfare peculiari esigenze connesse a situazioni di emergenza-urgenza territoriale dell'amministrazione sanitaria regionale; esigenze che spiegano e, insieme, giustificano, la previsione della proroga della graduatoria di una procedura selettiva assai recente, quale quella bandita dall'AREUS.

Tale proroga, tra l'altro, non ha una portata indiscriminata, ma è funzionale a organizzare il reclutamento degli idonei nel modo più efficiente e sollecito, in un àmbito – quello della tutela della salute e dell'organizzazione amministrativa regionale – riservato all'autonomia della Regione, in vista delle specifiche finalità individuate dalla legge.

9.3.– Neppure è violato il principio del pubblico concorso di cui all'art. 97, quarto comma, Cost., in quanto la sussistenza stessa della graduatoria, peraltro piuttosto recente, presuppone che siano state previamente svolte le ordinarie procedure selettive finalizzate a individuare i soggetti più qualificati per ricoprire i posti vacanti.

La competenza legislativa riconosciuta al legislatore regionale consente allo stesso di intervenire con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei. Infatti, come affermato da questa Corte, «[u]n reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 77 del 2020).

In definitiva, la proroga della graduatoria in esame, valutata in riferimento alle posizioni lavorative che vengono in rilievo, permette di assicurare l'assunzione di soggetti in possesso delle professionalità occorrenti a soddisfare le esigenze regionali legate all'emergenza sanitaria, così da poter garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio.

10.– Anche il secondo motivo di ricorso, afferente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., quanto alla materia dell'ordinamento civile, in relazione agli artt. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché all'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale reg. Sardegna, non è fondato.

L'art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025 assegna ai comuni, quali enti gestori del reddito di inclusione sociale, una quota di detto contributo annuale per coprire i costi concernenti l'attivazione dei servizi esterni per la gestione della misura ovvero per provvedere alla copertura dei maggiori oneri degli enti locali per il pagamento di indennità stipendiali incentivanti a favore dei dipendenti interni incaricati, a vario titolo, della gestione del REIS.

Tale emolumento, diretto a retribuire il personale interno, viene configurato dalla disposizione impugnata come indennità accessoria, da definirsi concretamente secondo disposizioni normative e secondo le previsioni del contratto collettivo nazionale funzioni locali.

Questa Corte ha costantemente affermato che la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», nella quale rientra la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici contrattualizzati, non esclude che il legislatore regionale possa incidere sul contesto finanziario e organizzativo entro il quale la contrattazione si svolge, purché non giunga a determinare direttamente il contenuto del trattamento economico (sentenze n. 20 del 2021 e n. 199 del 2020).

È stato, in particolare, affermato che «[i]n seguito alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali, è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, "strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori" (sentenza n. 178 del 2015, punto 17 del *Considerato in diritto*), cui la stessa legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018, punto 3.1. del *Considerato in diritto*)» (sentenza n. 20 del 2021).

A tale materia non è, tuttavia, riconducibile la disciplina oggi sottoposta al sindacato di questa Corte, in quanto la disposizione impugnata non interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento economico dei dipendenti regionali, affidata alla contrattazione collettiva (sentenza n. 199 del 2020, punto 9.2. del *Considerato in diritto*), e non si sostituisce alla negoziazione fra le parti, che rappresenta l'imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di lavoro.

La disposizione regionale, difatti, destina risorse finanziarie al pagamento di un emolumento accessorio, lasciando alla contrattazione collettiva la definizione del «trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, anche nella componente accessoria, nel rispetto delle prescrizioni imperative della legge e dei vincoli di spesa» (sentenza n. 20 del 2021).

Questa Corte, con la sentenza n. 155 del 2023, ha deciso una questione simile a quella in esame, riconoscendo la legittimità costituzionale di disposizioni della Regione siciliana afferenti a una indennità per gli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Anche in quel caso la legge regionale non stabiliva l'attribuzione diretta di un'indennità

agli operatori impegnati nell'emergenza da COVID-19, ma autorizzava le aziende a liquidarla, previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori.

Nella predetta sentenza, questa Corte ha affermato che le disposizioni regionali si collocavano, «"in una fase, quella attinente alla determinazione delle risorse disponibili, distinta e a monte rispetto a quella volta alla concreta determinazione del trattamento economico accessorio del personale, riservata alla contrattazione collettiva, ricadente nella materia dell'ordinamento civile" (così sentenza n. 155 del 2022)» (sentenza n. 155 del 2023).

Nel presente giudizio, la disposizione impugnata, similmente, non attribuisce direttamente l'indennità, ma si limita a individuare una quota delle risorse annuali del reddito di inclusione sociale e a consentirne l'utilizzo anche per finalità incentivanti connesse alla gestione del servizio «da definirsi in busta paga secondo disposizioni normative e secondo le previsioni del contratto collettivo nazionale funzioni locali».

La qualificazione dell'emolumento come "indennità accessoria" non assume, nel caso di specie, valore precettivo immediato, ma si risolve in un rinvio al sistema delle fonti che disciplinano il trattamento economico del personale, rimanendo impregiudicata la competenza della contrattazione collettiva. Da ciò consegue che la disposizione regionale impugnata non incide direttamente sul rapporto di lavoro, di esclusiva competenza statale, ma opera a monte, sul piano della programmazione e destinazione delle risorse finanziarie, in funzione del finanziamento e del miglioramento dell'efficienza amministrativa nella gestione del servizio di inclusione sociale.

Non sussiste, dunque, il contrasto con gli artt. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, evocati dal ricorrente quali parametri interposti.

Tale intervento rientra, difatti, nella competenza legislativa regionale in tema di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» di cui all'art. 3, lettera *a*), dello statuto di autonomia e non determina alcuna indebita invasione della sfera riservata allo Stato nella materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 19, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025, n. 24 (Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie), promossa, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 19, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., in relazione all'art. 35, comma 5-*ter*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e all'art. 11 delle preleggi, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, promosse, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione agli artt. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, e all’art. 3, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

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.