

Sentenza: 30 Ottobre 2020, n. 227

Materia: impiego pubblico – ambiente, gestione rifiuti

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, e 120, primo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019) artt. 10, 15, commi 2, lettere f), g) ed h), 3, lettera i), 16, comma 1, lettere b), f), e g), e 32

Esito:

- infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10
- illegittimità costituzionale degli artt. 15, comma 2, lettere f) e g), e 16, comma 1, lettere f) e g), della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019);
- illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, lettera i)
- illegittimità costituzionale degli artt. 15, comma 2, lettera h), e 16, comma 1, lettera b)
- illegittimità costituzionale dell'art. 32

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in esame la Corte Costituzionale, su ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, si pronuncia sulla legittimità di molteplici disposizioni della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019).

La maggior parte delle disposizioni oggetto di censura afferiscono alla materia del pubblico impiego, al rapporto di lavoro e all'organizzazione regionale che il Governo assume invasive della competenza statale in materia di ordinamento civile e coordinamento della finanza pubblica.

La prima questione riguarda l'articolo 10 della l. r. 4/2019: la norma abroga la disposizione che stabiliva a favore dell'amministratore unico dell'ARSARP (Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca) la corresponsione di un'indennità di funzione onnicomprensiva non eccedente il 70 per cento della retribuzione dei dirigenti di servizio della regione Molise e prevede che il trattamento economico dell'amministratore unico ARSARP si conforma ai principi in materia di retribuzione del personale con qualifica dirigenziale fissati dall'art. 24 co. 3 d.lgs 165/2001.

Secondo il ricorrente Governo la norma prevede un incremento del trattamento economico senza fissare un limite e per questo violerebbe l'art. 81 co. 3 Cost non garantendo la copertura finanziaria.

La Corte ritiene non fondata la questione in quanto esaminando il complesso della disposizione risulta che l'amministratore unico dell'Agenzia può essere individuato soltanto tra i direttori di dipartimento della Giunta, i dirigenti regionali e i direttori di servizio dell'Agenzia. Si tratta quindi di soggetti, tutti di qualifica dirigenziale, per i quali vale il principio di onnicomprensività della retribuzione. Conseguentemente dalla disposizione censurata non deriva alcun onere finanziario aggiuntivo per la regione.

Una seconda questione riguarda gli articoli 15 co. 2 lett. f) e g) e 16 co. 1 lett. f) e g) censurati in riferimento alla violazione dell'art. 117 co. 2 lett. l) Cost (ordinamento civile) e all'art. 117 co. 3 Cost. (coordinamento della finanza pubblica).

Le norme in oggetto prevedono che nel caso di distacco del personale dipendente degli enti e delle società appartenenti al gruppo "Sistema Regione Molise" (art. 15 co. 2 lett. f) e g) gli oneri

finanziari sono a carico dei rispettivi enti di appartenenza. Analoga previsione riguarda il distacco del personale degli enti rientranti nel sistema sanitario regionale (16 co. 1 lett. f) e g).

Preliminarmente la Corte ritiene di dover qualificare in modo corretto la fattispecie come comando e non distacco in quanto il Sistema Regione Molise non è caratterizzato da *“quella unità finanziaria che è il necessario presupposto dell’unità organizzativa nel cui ambito si colloca l’istituto del distacco poiché gli enti coinvolti conservano i propri bilanci e quindi il mancato rimborso si traduce per essi in un onere improprio”*.

“Viene quindi in rilievo quale norma interposta l’art. 70 comma 12 del d.lgs. 165/2001” che impone agli enti e alle amministrazioni che utilizzano personale di altre pubbliche amministrazioni di rimborsare agli enti di provenienza il trattamento economico fondamentale. Richiamandosi alla propria precedente sentenza n. 172/2018, la Corte afferma che il comando è istituito che *“incide profondamente sulla regolazione giuridica del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e della disciplina dei suoi diversi profili, anche retributivi.”* Aspetti riconducibili alla materia ordinamento civile e per i quali è necessario configurare una disciplina omogenea sul territorio nazionale per evitare il sovrapporsi di discipline diverse e non conciliabili.

Da qui la conclusione che la previsione che pone a carico dell’amministrazione di appartenenza il trattamento economico del personale comandato presso altro ente, si pone in contrasto con la disciplina dell’art. 70 co. 12 d.lgs 165/200, adottata nell’esercizio della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e volta anche a garantire la corretta allocazione della spesa nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Una ulteriore questione riguarda l’art. 15 comma 3 lett. i) che prevede l’utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali.

Rileva la Corte, condividendo le censure formulate dal Governo e richiamando proprie precedenti pronunce, che il rapporto di lavoro dei dipendenti delle società partecipate è disciplinato dall’art. 19 del d.lgs 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Ritiene la Corte che il legislatore statale nel disciplinare il rapporto di lavoro del personale delle società partecipate non ha previsto la possibilità del comando presso le pubbliche amministrazioni e ciò motivatamente: infatti anche se sono previsti dei criteri selettivi per l’assunzione del personale delle partecipate, tuttavia non è stata introdotta una procedura propriamente concorsuale e il rapporto ha mantenuto natura strettamente privatistica.

Afferma quindi che tra il personale delle partecipate e quello delle pubbliche amministrazioni rimane *“una barriera tuttora insuperabile che trova la sua giustificazione anzitutto sul piano delle scelte discrezionali compiute dal legislatore statale nell’esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, ma anche e più sostanzialmente, nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall’art. 97 Cost., ed in quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 117 terzo comma Cost.”*.

L’estensione della possibilità del comando comporta una alterazione del sistema organizzativo e finanziario costruito dal legislatore statale, permettendo di fatto una incontrollata espansione delle assunzioni e determinando, da un lato l’effetto di scaricare nuovi oneri sulle società, indotte a effettuare assunzioni non necessarie; dall’altro una alterazione dell’equilibrio che deve presiedere al rapporto tra organici e funzioni.

Da qui l’illegittimità della disposizione.

Altre norme oggetto di ricorso sono l’art. 15 co. 2 lett. b) e l’art. 16 comma 1 lett. b) della l.r. 4/2019 che prevedono l’esclusione di alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta dal computo della dotazione organica.

La Corte ritiene entrambe le disposizioni illegittime per violazione dell’art. 117 co. 2 lett. 1) e co. 3 Cost. nonché dell’art. 97 co. 2 Cost.

Richiamando ancora una volta precedenti pronunce sulla questione, afferma che la Regione persevera su una strada già dichiarata non percorribile dalla Corte che si trova quindi obbligata a ribadire quanto già in precedenti sentenze dichiarato.

Infatti l'esclusione dal computo della dotazione organica di alcune posizioni dirigenziali ha effetti negativi sia di ordine finanziario (costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati) che organizzativo. A ciò si deve aggiungere che i limiti percentuali previsti dalla legislazione statale per il conferimento di incarichi esterni rispondono alla esigenza di limitare deviazioni rispetto alla regola generale che attiene al conferimento degli incarichi ai dirigenti inquadrati nei ruoli dell'amministrazione, pena il vanificare le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost.

Per ultima viene esaminata la censura relativa all'art.32 della l.r. in oggetto con la quale, modificando l'art. 1 della l. r. 7 agosto 2003, n. 25 (Norme per l'elaborazione e l'attuazione del Piano di gestione dei rifiuti), si prevede che *«La Regione persegue l'obiettivo di limitare nel proprio territorio lo smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extra regionale, nel limite della percentuale del totale dei rifiuti, speciali e non, trattati nel territorio regionale, scelta dalla Giunta regionale dopo relazione della struttura tecnica. Il competente servizio regionale emana, a tal proposito, specifiche direttive»*.

La norma viene ritenuta in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema), rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, nonché con l'art. 120, primo comma, Cost., per le limitazioni che comporterebbe alla libertà di circolazione tra le Regioni. Vengono inoltre richiamati quali parametri interposti gli artt. 182 e 182-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che prevedono divieti e limitazioni alla circolazione dei rifiuti fuori dal territorio regionale di produzione esclusivamente per i rifiuti urbani, e non già per i rifiuti speciali, per i quali la libera circolazione delle cose sul territorio nazionale è sempre ammessa.

La copiosa giurisprudenza richiamata dalla Corte, riconduce stabilmente la disciplina dei rifiuti alla *“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali”*. In particolare vengono richiamate due pronunce:

- la sentenza n. 58 del 2015 che ha chiarito che la disciplina statale *«costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino»*;
- la sentenza n. 10 del 2009 che con riferimento ad analoga disposizione della Regione Puglia (art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29) ha ritenuto che essa fosse in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006 che, nel prevedere *«una rete integrata ed adeguata di impianti»*, intende consentire *«lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi»*.

Da qui il giudizio di illegittimità della disposizione impugnata in quanto il divieto da essa previsto risulta incompatibile con le finalità e con lo stesso concetto di rete integrata, che esigono una possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza fra luogo di produzione e luogo di raccolta.