

Sentenza della Corte costituzionale n. 227/2020.

Materia: pubblico impiego – ambiente, gestione rifiuti

Parametri invocati: articoli 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) articoli 10, 15, commi 2, lettere f), g) e h), 3, lettera i), 16, comma 1, lettere b), f), e g), e 32.

Esito: infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10; illegittimità costituzionale degli articoli 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'articolo 15, comma 3, lettera i), illegittimità costituzionale degli articoli 15, comma 2, lettera h), e 16, comma 1, lettera b); illegittimità costituzionale dell'articolo 32.

Con la sentenza in esame la Corte Costituzionale, su ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, si è pronunciata riguardo alla 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'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Secondo il ricorrente, la norma prevede un incremento del trattamento economico senza fissare un limite e per questo violerebbe l'articolo 81, terzo comma della Costituzione, non garantendo la copertura finanziaria.

La Corte ha ritenuto 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, comma 2, lett. f), e g) e 16, comma 1, lett. f) e g), censurati in riferimento alla violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione, in materia di ordinamento civile (cui vanno ricondotti la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato), e all'articolo 117, terzo comma della Costituzione, relativo alla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pone gli oneri finanziari a carico dell'ente di appartenenza, nel caso di distacco del personale dipendente degli enti e

delle società appartenenti al gruppo “Sistema Regione Molise” o del personale degli enti rientranti nel sistema sanitario regionale

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, dalla relativa legge istitutiva, 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”. La Corte indica, quindi, quale norma interposta, l’articolo 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 l’istituto del comando, funzionale alle esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, “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” e che per tali aspetti, riconducibili alla materia ordinamento civile, è necessario configurare una disciplina omogenea sul territorio nazionale per evitare il sovrapporsi di discipline diverse e non conciliabili. Ne deriva 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’articolo 70, comma 2, del 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.

Un’ulteriore questione di legittimità riguarda, poi, l’articolo 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’articolo 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). La Corte evidenzia 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 tenuto conto che, 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. A parere della Corte, 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’articolo 97 Cost., ed in quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all’articolo 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. La Corte dichiara, pertanto, l’illegittimità della disposizione.

Altre norme oggetto di ricorso sono l’articolo 15, comma 2, lett. h), e l’articolo 16, comma 1, lett. b) della l.r. 4/2019 che, escludendo alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta regionale dal computo della dotazione organica, comporterebbero una deroga ai limiti percentuali previsti dall’articolo 19, comma 5bis, del d.lgs. 165/2001, con riguardo al conferimento degli incarichi dirigenziali da parte della Giunta regionale presso strutture regionali e presso strutture competenti in materia di programmazione sanitaria, tutela della salute e tutela dell’ambiente. La Corte ritiene entrambe le disposizioni illegittime per

violazione dell'articolo 117 comma 2, lett. l), e comma 3 Cost., nonché dell'articolo 97, secondo comma, Cost.. e, richiamando precedenti pronunce sulla questione, stigmatizza la conferma, da parte della Regione, di un percorso di cui è già stata evidenziata più volte l'incostituzionalità. Nello specifico, 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 all'esigenza di limitare deviazioni rispetto alla regola generale che attiene al conferimento degli incarichi ai dirigenti inquadrati nei ruoli dell'Amministrazione, a pena di vanificare le esigenze tutelate dall'articolo 97 Cost..

Da ultimo, viene esaminata dalla Corte la censura relativa all'articolo 32 della l.r. 4/2019, con la quale, modificando l'articolo 1 della legge regionale 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'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema), rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, nonché con l'articolo 120, primo comma, Cost., per le limitazioni che comporterebbe alla libertà di circolazione tra le Regioni. Vengono, inoltre, richiamati quali parametri interposti gli articoli 182 e 182bis, 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 ricca 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 (articolo 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia)), ha ritenuto che essa fosse in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'articolo 182 del d.lgs. 152/2006 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".

A parere della Corte, ne deriva l'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.