CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **180/2015** (ECLI:IT:COST:2015:180)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **SCIARRA**
Udienza Pubblica del **07/07/2015**; Decisione del **07/07/2015**
Deposito del **23/07/2015**; Pubblicazione in G. U. **29/07/2015**
Norme impugnate: Artt. 42, c. 4° e 5°, e 51, c. 4°, della legge della Regione Basilicata 18/08/2014, n. 26.
Massime: **38519 38520**
Atti decisi: **ric. 81/2014**

SENTENZA N. 180

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 27 ottobre 2014 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso, spedito per la notifica il 17 ottobre 2014, ricevuto il 21 ottobre e depositato il successivo 27 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016), in riferimento agli artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lettere l) ed s), della Costituzione.

2.– In primo luogo il ricorrente impugna l'art. 42, commi 4 e 5, della citata legge regionale n. 26 del 2014, nella parte in cui stabilisce che «[n]elle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata è possibile smaltire presso le discariche autorizzate ed in esercizio i rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trattamento parziale degli stessi» (comma 4), precisando che «[l]e disposizioni di cui al presente articolo restano in vigore fino all'approvazione del nuovo Piano regionale dei Rifiuti e comunque non oltre il 31 luglio 2015» (comma 5).

Tali disposizioni, procrastinando al 31 luglio 2015 l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati e consentendo il conferimento nella medesima discarica, sino a tale data, di rifiuti urbani che hanno subìto un trattamento parziale, senza specificare in cosa debba consistere tale trattamento, si porrebbero in contrasto con gli artt. 7 e 17 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti). Il ricorrente ricorda che il predetto art. 7 vieta espressamente il conferimento in discarica dei rifiuti non trattati, eccetto quelli per i quali sia dimostrato che il trattamento non è necessario. Il successivo art. 17, comma 1, prevede che «[l]e discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere […] i rifiuti per cui sono state autorizzate» fino al 31 dicembre 2008, termine così prorogato dall'art. 1, comma 184, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Tali disposizioni sarebbero, altresì, in contrasto sia con quanto stabilito dal legislatore comunitario nella direttiva 26 aprile 1999, n. 1999/31/CE (Direttiva del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti), sia con i princípi generali in tema di discariche elaborati dalla Corte di giustizia in numerose pronunce (di recente, sentenza 15 ottobre 2014 nella causa C-323/13, Commissione europea contro Repubblica italiana), princípi che non potrebbero essere derogati dalla Regione in considerazione del vincolo derivante dall'art. 117, primo comma, Cost.

Da ciò il ricorrente desume che l'art. 42, commi 4 e 5, della legge regionale n. 26 del 2014 vìoli sia l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» cui la costante giurisprudenza costituzionale ha ricondotto la disciplina della gestione dei rifiuti, sia l'art. 117, primo comma, Cost., in tema di vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 51, comma 4, della medesima legge regionale n. 26 del 2014, nella parte in cui, inserendo il comma 9-bis all'art. 2 della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7.

Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.), prevede la possibilità di attribuire, nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale e, comunque, per non oltre due anni, le funzioni dirigenziali a dipendenti a tempo indeterminato di ruolo dell'amministrazione regionale appartenenti alla categoria D3 giuridico del comparto Regioni-Enti locali in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, previo espletamento di apposite procedure selettive, stabilendo, altresì, che al dipendente incaricato spetti, per la durata dell'attribuzione delle funzioni, il trattamento tabellare già in godimento e il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

La citata disposizione violerebbe gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, non essendo possibile ricondurre l'attribuzione delle funzioni in questione né all'istituto della reggenza, né a quello dell'assegnazione di mansioni superiori, si porrebbe in contrasto con la normativa vigente in tema di pubblico impiego, in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» cui devono essere ricondotte tutte le regole inerenti al rapporto di lavoro.

4.– La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

5.– All'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito nel chiedere l'accoglimento delle censure promosse con l'atto introduttivo.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016), in riferimento agli artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lettere l) ed s), della Costituzione.

2.– L'art. 42, commi 4 e 5, della citata legge regionale n. 26 del 2014 è impugnato in quanto, rinviando al 31 dicembre 2015 l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati e consentendo il conferimento, sino a tale data, di rifiuti urbani che abbiano subìto un trattamento parziale, senza che sia specificato in cosa debba consistere tale trattamento, si porrebbe anzitutto in contrasto con gli artt. 7 e 17 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), con conseguente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente» cui deve essere ricondotta la disciplina della gestione dei rifiuti.

Le medesime disposizioni sarebbero, altresì, in contrasto sia con i princípi dettati dalla direttiva 26 aprile 1999, n. 1999/31/CE (Direttiva del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti), sia con le indicazioni fornite a tal proposito dalla Corte di giustizia.

2.1.– La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, 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 deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)» (sentenza n. 58 del 2015).

Nella specie, il d.lgs. n. 36 del 2003 ha provveduto a recepire la direttiva n. 1999/31/CE in vista del più generale obiettivo di «assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci», obiettivo già individuato dall'art. 2 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), che espressamente disponeva: «I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente» (comma 2).

In tale decreto, oltre a stabilirsi, in linea con la citata direttiva, che «i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento» (art. 7), intendendosi per «trattamento» tutti «i processi fisici, termici, chimici, o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurne il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto, di agevolare il recupero o di favorirne lo smaltimento in condizioni di sicurezza» (art. 2, comma 1, lettera h), si è anche disposto che «[l]e discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere, fino al 16 luglio 2005, i rifiuti per cui sono state autorizzate» (art. 17, comma 1). Tale termine è stato prorogato, dapprima, al 31 dicembre 2006 dall'art. 11-quaterdecies, comma 9, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), poi, al 31 dicembre 2008 dall'art. 1, comma 184, lettera c) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), infine al 31 dicembre 2009 dall'art. 5, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente).

L'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014 consente, ora e fino al 31 luglio 2015, «[n]elle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata», lo smaltimento, presso le discariche in precedenza autorizzate e in esercizio, dei rifiuti solidi urbani non pericolosi, «previo trattamento parziale degli stessi», senza peraltro neppure spiegare cosa debba intendersi per trattamento parziale.

Tale articolo, consentendo la prosecuzione del conferimento in discarica di rifiuti non trattati (non ricompresi fra quelli per i quali il vincolo è espressamente escluso dal d.lgs. n. 36 del 2003 in attuazione della direttiva 1999/31/CE) ben oltre il termine previsto dalla legge statale (31 dicembre 2009), detta una disciplina ad hoc a distanza di quasi cinque anni dalla scadenza del termine e dopo circa undici anni dall'originaria previsione del relativo adeguamento. In tal modo, si invade la sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente» e si riduce il livello di tutela garantito dallo Stato.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.2.– È assorbita la censura riferita alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

3.– Il ricorrente censura inoltre l'art. 51, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2014, nella parte in cui, inserendo il comma 9-bis all'art. 2 della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n.

42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.), prevede la possibilità di attribuire, nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale e, comunque, per non oltre due anni, le funzioni dirigenziali a dipendenti a tempo indeterminato di ruolo dell'amministrazione regionale appartenenti alla categoria D3 giuridico del comparto Regioni-Enti locali in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, previo espletamento di apposite procedure selettive, disponendo, altresì, che al dipendente incaricato spetti, per la durata dell'attribuzione delle funzioni, il trattamento tabellare già in godimento e il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

Tale disposizione violerebbe gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile» cui devono essere ricondotte tutte le regole inerenti al rapporto di lavoro, come quelle oggetto della predetta disposizione impugnata.

3.1.– La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La norma regionale impugnata ha inserito il comma 9-bis all'art. 2 della legge regionale n. 31 del 2010. L'art. 2 della predetta legge regionale è così rubricato: «Adeguamento delle disposizioni regionali all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 in materia di conferimento delle funzioni dirigenziali».

Il citato art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), modificato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), detta norme in tema di conferimento di «incarichi di funzioni dirigenziali» con riguardo alle amministrazioni statali. Poiché l'art. 27 del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001 dispone che «Le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare […] adeguano ai princípi dell'articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità», con l' art. 2 della legge regionale n. 31 del 2010 la Regione Basilicata ha provveduto a realizzare tale adeguamento.

Tuttavia, il comma 9-bis introdotto al citato art. 2 con la norma regionale ora impugnata (l'art. 51, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2014) interviene a dettare norme specificamente in tema di assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), norme che, peraltro, risultano difficilmente riconducibili alle fattispecie delineate dal d.lgs. n. 165 del 2001. Esse, infatti, non configurano un'ipotesi di legittimo conferimento di mansioni superiori (di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001), in quanto, oltre a non soddisfare i requisiti prescritti dal citato decreto legislativo (e dal relativo contratto collettivo), delineano il conferimento di funzioni corrispondenti ad una diversa "carriera" (quella dirigenziale, appunto), piuttosto che di mansioni superiori, sanzionato dall'art. 52, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001. Né si può ravvisare la fattispecie della reggenza, poiché quest'ultima ricorre solo in caso di vacanza di posto in organico, di temporaneità e straordinarietà, con la conseguenza che non si producono gli effetti retributivi propri del riconoscimento dello svolgimento di mansioni superiori. Nella specie, infatti, la norma regionale dispone che la temporaneità dell'incarico potrebbe espandersi fino a due anni e riconosce ai soggetti investiti del medesimo incarico sulla base di apposite procedure selettive il trattamento retributivo accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

È indirizzo costante di questa Corte quello secondo cui per effetto della «intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva» (sentenza n. 286 del 2013). Infatti, a seguito della suddetta privatizzazione, la materia cui va ricondotto il rapporto di

lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ivi comprese le Regioni è quella dell'ordinamento civile, che appartiene alla potestà del legislatore statale, il quale «ben può intervenire […] a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni (sent. n. 19 del 2013)» (sentenza n. 228 del 2013). In altri termini, «la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia "ordinamento civile", che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007)» (sentenza n. 77 del 2013).

Con riguardo, poi, specificamente, all'assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che essa «tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa» delineando un «mutamento provvisorio di mansioni». Pertanto, «la relativa disciplina rientra […] nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile, […] di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.» (sentenza n. 17 del 2014).

Sulla base delle richiamate indicazioni, risulta dunque evidente che l'art. 51, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2014 è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Al di là della verifica della scarsa coerenza della disciplina dettata dalla norma regionale impugnata con la corrispondente disciplina di fonte statale e negoziale, la norma in questione regola una fattispecie che, incidendo sull'assegnazione del personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale): sentenza n. 37 del 2015, e comunque sull'inquadramento professionale dello stesso, con effetti sul trattamento retributivo, tocca inevitabilmente aspetti che attengono allo svolgimento del rapporto di lavoro, da ricondursi alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.

3.2.– La censura di violazione dell'art. 97 Cost., peraltro priva di qualsiasi tipo di argomentazione a sostegno, deve ritenersi assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 4, della citata legge regionale n. 26 del 2014.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

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.