

**Sentenza** :7 luglio 2015, n.180

**Materia**: tutela dell'ambiente, ordinamento civile

**Giudizio**: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati**: artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lettere l) ed s), della Costituzione

**Ricorrente**: Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto**: 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)

**Esito**: illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 4 e 5, della l.r. Basilicata n. 26 del 2014; illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 4, l.r. Basilicata n. 26 del 2014

**Estensore**: Francesca Casalotti

**Sintesi**:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della l.r. n. 26 del 2014, in riferimento agli artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lett. l) ed s), della Costituzione. Secondo il Presidente del Consiglio l'art. 42, commi 4 e 5, della l.r. 26/201 - 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 subito un trattamento parziale, senza che sia specificato in cosa debba consistere tale trattamento – sarebbe in contrasto con gli artt. 7 e 17 del d.lgs. n. 36 del 2003 (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 stesse disposizioni sarebbero, inoltre, in contrasto sia con i principi dettati dalla direttiva 26 aprile 1999, n. 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti, sia con le indicazioni fornite a tal proposito dalla Corte di giustizia. Ad avviso della Corte la questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Secondo l'orientamento costante della Corte, infatti, 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, lett. 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 (cfr. sent. 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 derogino 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)*» (sent. n. 58 del 2015). Nella specie, il d.lgs. n. 36 del 2003

ha recepito la direttiva n. 1999/31/CE in vista del più generale obiettivo di «assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci», (tale obiettivo era già previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 22 del 1997). In tale decreto, oltre a stabilirsi nell'art. 7, in linea con la direttiva, che «i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento» (per la cui definizione cfr. art. 2), 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 poi prorogato varie volte e da ultimo individuato al 31 dicembre 2009 dall'art. 5, comma 1-bis, del d.l. n. 208 del 2008 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente). Sul punto l'art. 42, commi 4 e 5, della l.r. 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'impianistica 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. Con conseguente dichiarazione di illegittimità dell'art. 42, commi 4 e 5, della l.r. Basilicata n. 26 del 2014 per invasione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente» e riduzione del livello di tutela garantito dallo Stato.

In secondo luogo il ricorrente censura l'art. 51, comma 4, della l.r. n. 26 del 2014, nella parte in cui, inserendo il comma 9-bis all'art. 2 della l.r. Basilicata n. 31/2010, 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, ad avviso del ricorrente, violerebbe gli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. 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 disposizione impugnata. La Corte dichiara la questione fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. In particolare, l'art. 2 della l.r. n. 31/2010, cui la norma impugnata ha aggiunto il comma 9 bis, ha provveduto ad adeguare le disposizioni regionali all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 in materia di conferimento delle funzioni dirigenziali. In questo contesto, il comma 9-bis 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, dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001. Né, ad avviso della Corte, nel caso di specie 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 dello stesso incarico sulla base di apposite procedure selettive il trattamento retributivo accessorio del personale con qualifica dirigenziale. Secondo l’indirizzo costante della Corte per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa anche il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva (sent. n. 286 del 2013). Infatti, a seguito della 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. per tutti sent. n. 151 del 2010 e sent. n. 77 del 2013). Con riguardo, poi, specificamente, all’assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni, la 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). Con la conseguenza che l’art. 51, comma 4, della l.r. n. 26/2014 è dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Tale norma, infatti, regola una fattispecie che, incidendo sull’assegnazione del personale ad altre mansioni 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.