



[Sentenza n. 227 del 2020](#)

Presidente: Mario Rosario Morelli - Giudice relatore e redattore: Giancarlo Coraggio,  
*decisione dell'8 settembre 2020, deposito del 30 ottobre 2020*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale**

*atto di promovimento: ricorso n. [80 del 2019](#)*

**parole chiave:**

RETRIBUZIONE DIRIGENZIALE – DISCIPLINA E NATURA DEL COMANDO  
PRESSO PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI – SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE  
PUBBLICA REGIONALE – PRINCIPIO DEL PUBBLICO CONCORSO –  
COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA – ORDINAMENTO CIVILE  
– COMPUTO DEI RUOLI DIRIGENZIALI NELL'ORGANICO REGIONALE –  
PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
– RIFIUTI SPECIALI – LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE DELLE COSE TRA  
REGIONI

**disposizioni impugnate:**

- artt. 10; 15, commi 2, lettere f), g) ed h), e 3, lettera i); 16, comma 1, lettere b), f), e g); e  
32 della [legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4](#)

**disposizioni parametro:**

- artt. 81, terzo comma; 97, secondo e quarto comma; 117, secondo comma, lettere l) ed  
s), e terzo comma; 120, primo comma, della [Costituzione](#)

**dispositivo:**

rigetto; accoglimento

Con un unico ricorso lo Stato aveva impugnato alcune disposizioni contenute nella legge della Regione Molise n. 4 del 2019 (Legge di stabilità regionale 2019) riguardanti **diversi ambiti materiali**: il trattamento economico del vertice di una agenzia regionale; l'assegnazione temporanea dei dipendenti di alcuni enti e società a carattere regionale (tra le quali figurano anche le società partecipate) presso uffici della pubblica amministrazione della Regione, che il legislatore regionale qualifica alla stregua di "distacco", prevedendo altresì la disciplina dei relativi oneri finanziari; le limitazioni allo smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extra regionale.

Non essendo state presentate eccezioni di inammissibilità, la Corte passa direttamente al merito della **prima q.l.c.**, quella promossa sull'art. 10 comma 1 lettere a) e b) della citata legge regionale. La norma prevede, da un lato (lettera a), che il trattamento economico dell'amministratore unico dell'Agenzia Regionale per lo Sviluppo Agricolo, Rurale e della Pesca (ARSARP) – il quale va nominato tra i direttori di dipartimento della Giunta regionale, tra i dirigenti regionali ovvero tra i direttori di servizio dell'Agenzia – debba conformarsi ai principi in materia di retribuzione del personale con qualifica dirigenziale fissati dall'art. 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; dall'altro, l'abrogazione dell'art. 3-*bis*, comma 4, della legge della Regione Molise n. 4 del 2015 (istitutiva della suddetta agenzia), che stabiliva la corresponsione all'amministratore unico dell'ARSARP di un'indennità di funzione onnicomprensiva, determinata dalla Giunta regionale, non eccedente il 70 per cento della retribuzione dei dirigenti di servizio della Regione Molise. Secondo il ricorrente la norma impugnata avrebbe attribuito all'amministratore unico dell'ARSARP un incremento del trattamento economico, senza che sia possibile rinvenire nel testo della legge regionale una corrispondente norma di copertura finanziaria, con ciò ponendosi in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

**La Corte invece decide per il rigetto della q.l.c.**, collocando **la disposizione** sul trattamento economico dell'amministratore unico dell'ARSARP **nel contesto della più ampia disciplina introdotta dalla norma impugnata. Da tale disciplina si evince che** la platea di aspiranti alla nomina in questione siano, in tutti i casi, soggetti già titolari di funzione dirigenziale: non solo – come è ovvio – i dirigenti regionali, ma anche i direttori dei servizi dell'ARSARP. Dunque, per tutti costoro **trova applicazione il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale**, principio che, **per l'espresso richiamo** contenuto nella lettera a), dell'art. 10, comma 1, **della citata legge regionale**, vale anche per l'amministratore unico dell'Agenzia. Ne consegue che dalla disposizione censurata non deriva alcun onere aggiuntivo.

**Una seconda q.l.c.** ha ad oggetto l'art. 15, comma 2, lettere f) e g), della stessa legge Regione Molise n. 4 del 2019, nella parte in cui prevede – quale criterio cui si deve attenere la Giunta regionale nel regolamentare il distacco del personale dipendente degli enti e delle società appartenenti al gruppo «Sistema Regione Molise» – che gli oneri finanziari relativi al costo ordinario del personale con qualifica non dirigenziale e con qualifica dirigenziale siano a carico dei bilanci dei rispettivi enti di appartenenza. Per analoghe ragioni è dallo Stato impugnato il successivo art. 16, comma 1, lettere f) e g), che disciplina il distacco di personale dagli enti rientranti nel sistema sanitario regionale (ASREM e ARPA) verso le strutture della Giunta regionale, prevedendo anche in questo caso che gli oneri finanziari siano posti a carico degli enti di appartenenza. Ad avviso del ricorrente, le suddette norme, da un lato, invaderebbero la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» *ex* art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; dall'altro, ponendo gli oneri finanziari a carico dell'ente di appartenenza, contrasterebbero con il principio recato dall'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001 che è riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica» e, dunque, alla relativa potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

**La Corte adotta una decisione di accoglimento**, in riferimento ad entrambi i parametri costituzionali invocati.

In via preliminare, il giudice delle leggi fa emergere la fallacia delle norme censurate nel **definire “distacchi” vicende che** – secondo quanto era stato sostenuto dal ricorrente sulla base degli artt. 56 e 57 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 – **vanno invece qualificate**

alla stregua di veri e propri comandi. Infatti, a dispetto della sua denominazione, il «Sistema Regione Molise» – al quale si riferiscono tali vicende – 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. Per questo motivo viene in rilievo, quale norma interposta, l'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale, sin dal testo originario, impone agli enti e alle amministrazioni che utilizzano il personale in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione (ossia, che utilizzano il personale appartenente ad altre pubbliche amministrazioni) di rimborsare agli enti di provenienza l'onere relativo al trattamento fondamentale. Dunque, la citata disciplina statale è volta anche a garantire la corretta allocazione della spesa nell'ambito del «coordinamento della finanza pubblica» in virtù della relativa potestà concorrente, ex art. 117, terzo comma, Cost.

La riconduzione della suddetta disposizione statale alla materia «ordinamento civile», poi, viene argomentata richiamando una precedente pronuncia, nella quale la Corte, pur riconoscendo come l'istituto del comando sia funzionale alle esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, ne rileva la contestuale profonda incidenza sulla regolazione giuridica del rapporto di lavoro, in riferimento alle modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative e alla disciplina dei suoi diversi profili, anche retributivi: ne deriva la necessità di una disciplina omogenea sul territorio nazionale - nel concorso fra legge e autonomia collettiva - in un quadro organico e funzionale, anche per evitare sovrapposizioni di discipline diversificate e non conciliabili (sent. n. 172 del 2018).

Una terza q.l.c. è quella promossa in ordine all'art. 15, comma 3, lettera i), della citata legge Regione Molise n. 4 del 2019, là dove consente l'utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali. Il ricorrente ritiene che l'applicazione degli istituti del comando e del distacco al personale delle società partecipate violi il principio del pubblico concorso (sentt. nn. 37 del 2015 e 227 e 167 del 2013) e che la disposizione impugnata leda contestualmente sia la potestà legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», sia quella concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

La Corte accoglie la q.l.c. per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., unitamente all'art. 97 Cost., nonché per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

All'uopo si ribadisce la giurisprudenza costituzionale che riconduce la disciplina delle società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali sia alla materia «ordinamento civile» – in quanto volta a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato – sia alla materia «tutela della concorrenza» in ordine alle disposizioni finalizzate ad evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali (sentenze n. 251 del 2016 e n. 326 del 2008). Il legislatore statale ha scelto «non a caso» – osserva la Corte – di escludere che i dipendenti delle società a partecipazione pubblica possano essere comandati presso le amministrazioni (art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016).

Infatti, nonostante l'introduzione di criteri di selezione ai fini delle assunzioni del personale in questione, non si è mutata la natura strettamente privatistica del rapporto, né si è imposta una procedura propriamente concorsuale. La barriera fra questo personale e quello dipendente delle pubbliche amministrazioni – tuttora insuperabile – 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.**

Quanto al rilievo di quest'ultima materia, **l'estensione della possibilità di comando – perché di questo si tratta e non di distacco, come ribadisce la Corte – inficia il sistema organizzativo e finanziario costruito dal legislatore statale**, permettendo di fatto una incontrollata espansione delle assunzioni, **con il duplice effetto negativo di scaricare oneri ingiustificati sulle società pubbliche**, indotte ad assumere personale non necessario, **e di alterare il delicato equilibrio che dovrebbe presiedere al rapporto fra organici e funzioni.**

**Una quarta q.l.c.** riguarda l'art. 15, comma 2, lettera h), e l'art. 16, comma 1, lettera b), della citata legge regionale, i quali, escludendo alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta regionale dal computo della dotazione organica, comporterebbero una deroga ai limiti percentuali, previsti dall'art. 19, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001. Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate lederebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. nonché l'art. 97, secondo comma, Cost.

Anche in questo caso la Corte adotta una decisione di accoglimento in riferimento a tutti i parametri invocati, osservando come la Regione Molise perseveri su di una strada dichiarata più volte non percorribile dalla giurisprudenza costituzionale. Innanzitutto, una norma di analogo tenore della stessa Regione era già stata dichiarata illegittima: **la non computabilità di alcune posizioni nella complessiva dotazione organica regionale di dirigenti di prima fascia** (la cui disciplina rientra nella materia «ordinamento civile», come si evince da altri passaggi della decisione odierna) **determina in ogni caso effetti negativi, sia di ordine finanziario – in relazione ai costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati – sia riguardo ad un razionale assetto organizzativo realmente rispettoso delle previsioni normative in materia, poiché in tal guisa si pregiudica il reale contenimento complessivo della spesa** (sent. n. 257 del 2016). In secondo luogo, la Corte fa notare come anche in tempi più recenti sia stato **ribadito il collegamento** (già rilevato nella sent. n. 105 del 2013) **tra i limiti percentuali al conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione, previsti dalla legislazione statale – che riflettono l'esigenza di contenere entro limiti quantitativi ristretti simili deviazioni dalla regola generale in materia – e il fine di non vanificare, nei fatti, le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost.** (sent. n. 192 del 2019).

**L'ultima q.l.c.** concerne l'art. 32 della stessa legge Regione Molise n. 4 del 2019, che ha modificato l'art. 1 della legge della Regione Molise 7 agosto 2003, n. 25, introducendo il comma 3-bis, secondo cui «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». Secondo il ricorrente, la norma impugnata sarebbe lesiva della sua competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» a causa del contrasto con **gli artt. 182 e 182-bis del d.lgs. n. 152 del 2006**, 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. Di conseguenza, si

lamenta anche la violazione del principio della libertà di circolazione delle cose tra le Regioni.

La Corte adotta una **decisione di accoglimento** in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento dell'ulteriore censura relativa all'art. 120, primo comma, Cost.

*In primis* viene ribadita la copiosa giurisprudenza costituzionale che, in generale, riconduce la disciplina dei rifiuti alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, «materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali» (sent. n. 289 del 2019 che richiama, *ex multis*, sentt. n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004). All'uopo si menziona anche la sent. n. 58 del 2015: 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». In seconda battuta, la Corte ricorda come una disposizione della Regione Puglia (art. 3, comma 1, legge reg. n. 29 del 2007) analoga a quella censurata sia stata annullata a causa del contrasto con il comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, 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» (sent. n. 10 del 2009).

*Eva Lechner*