

La Consulta dichiara l'illegittimità parziale della delega. Effetti incerti sul decreto

Scivolata per la legge Madia

Sulla dirigenza pubblica serviva l'intesa stato-regioni

Pagina a cura
DI LUIGI OLIVERI

IL COMMENTO

L'ultima di tante norme scritte male

Riforma della dirigenza pubblica in salita. Il testo attuativo della riforma Madia approvato giovedì scorso dal consiglio dei ministri in via definitiva non è stato ancora pubblicato in *G.U.* che già trova un ostacolo. Con la sentenza 9 novembre 2016, numero 251, la Corte costituzionale ha sancito ieri l'illegittimità di quella norma della legge delega che prevede che i decreti attuativi siano approvati previo semplice parere della Conferenza unificata anziché previa intesa in Conferenza stato-regioni. Con un comunicato la Consulta ha poi un po' ammorbidito gli effetti della decisione, spiegando che per sanare l'illegittimità (derivata) del decreto bisognerà attendere ulteriore impugnazione e verificare che nel frattempo il governo non abbia posto rimedio. Ma andiamo con ordine.

La sentenza. La sentenza accoglie parzialmente il ricorso proposto dalla regione Veneto contro l'articolo 11 della legge Madia, la legge 124/2015.

In particolare, la sentenza accerta «l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (delega al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza stato-regioni».

La pronuncia evidenzia un grave vizio di legittimità costituzionale della legge delega, consistente nella circostanza che per garantire l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni, la riforma non avrebbe dovuto limitarsi a chiedere alla Conferenza unificata un mero «parere» su elementi come l'accesso alla carriera, la costituzione del ruolo unico regionale ed i criteri per assegnare e revocare gli incarichi dirigenziali.

Trattandosi, infatti, di elementi in parte rientranti nella potestà legislativa concorrente delle regioni, la legge avrebbe dovuto prevedere una forma più intensa di concertazione tra regioni e stato, che non desse a quest'ultimo la possibilità,

La sentenza della Consulta sull'illegittimità costituzionale della legge Madia sulla dirigenza rivela la dimensione ormai incontrollata e grave della carenza di qualità tecnica degli uffici a supporto della politica. È abbastanza incredibile che una riforma considerata «strategica» come quella dei dirigenti pubblici, sulla quale il governo punta molta della propria credibilità nella volontà di cambiamento, inciampi su un aspetto di apparente dettaglio: la mancata previsione dell'obbligo di ottenere con le regioni una vera e propria intesa sulla disciplina della dirigenza regionale e non un semplice parere, come previsto dall'articolo 11 della legge 124/2015 e come colto dagli occhiutissimi avvocati reclutati dal presidente della regione Veneto, Luca Zaia, che ha dato la stura alla grana che sta scoppiando a palazzo Chigi.

Ma di sentenze della Consulta che hanno bacchettato governo e Parlamento su aspetti di dettaglio tecnico ve ne sono molte, anzi troppe, ormai da anni.

Pensiamo alla clamorosa sentenza sui dirigenti delle agenzie fiscali, la 37/2015: era chiarissimo a tutti che le norme per sanare la posizione dei funzionari «promossi» a dirigenti senza concorso erano insostenibili sul piano costituzionale, specie dopo molteplici precedenti pronunce di Tar e consiglio di stato.

Uno scivolone su una buccia di banana è stata anche la norma sul contributo di solidarietà sulle pensioni superiori a 90 mila euro chiesto ai dirigenti pubblici dal dl 98/2011, silurato dalla sentenza della Consulta 116/2013.

Altro esempio è stata la riforma delle province abbozzata dal governo Monti e im-

mediatamente abortita: la sentenza della Corte costituzionale ebbe gioco facilissimo nel bocciarla (con sentenza 220/2013), perché la riforma venne adottata con un decreto legge e non con legge ordinaria, cosa del tutto impossibile vista la copertura costituzionale all'autonomia delle martorate province.

Un conto è che la Consulta corregga il tiro di Parlamento (e governo) su questioni di legittimità legate a grandi temi che investano i principi generali, scelte anche di merito politico che implicano creatività, responsabilità e il giusto rischio innovativo nell'esercizio dell'indirizzo politico di una maggioranza. Ben diverso è constatare un continuo intervento della corte costituzionale, chiamata letteralmente a «bacchettare» il legislatore su aspetti di dettaglio tecnico, quelli dei quali il politico, attento appunto a scenari generali, non dovrebbe nemmeno curarsi, ma che rientrano nella sfera delle «alte competenze» di capi di gabinetto, capi dipartimento uffici legislativi e «consiglieri giuridici» che a vario titolo compongono gli staff di presidente del consiglio, ministri e uffici parlamentari.

Il fiorilegio delle sentenze della Consulta che bocciano le leggi su elementi tecnici essenziali, come tali in teoria impossibili da violare, fornisce indizi ben poco rassicuranti sulla qualità complessiva degli staff di supporto agli organi di governo, confermando ancora una volta che se il tempo di produzione delle leggi è un problema certo rilevante e da affrontare, una vera riforma necessaria al paese è quella che mira ad aumentare e di molto la qualità dei testi delle leggi, troppo lontana, nella media, dall'accettabilità.

di una decisione finale, senza tenere conto delle indicazioni delle regioni.

Il problema è che nel frattempo i lavori della riforma sono andati avanti e che il testo del decreto legislativo attuativo, approvato in via definitiva dal governo il 24 novembre è stato redatto acquisendo il parere in Conferenza unificata e non

ottenendo l'intesa in sede di Conferenza stato-regioni.

Un vizio procedurale molto grave, che inficia l'intero decreto e accertato dalla Consulta in zona Cesarini: infatti, la delega legislativa scade il 27 novembre e non c'è materialmente più il tempo per ottenere dalla Conferenza stato-regioni l'intesa saltata a piè pari,

a causa della norma della legge delega considerata incostituzionale.

Gli effetti. Secondo molti interpreti e il sindacato Unadis, il decreto legislativo attuativo non può che essere destinato a decadere. Quindi, il governo dovrebbe ripartire da zero.

Probabilmente anche a partire dalla modifica

dell'articolo 11 della legge 124/2015. Infatti, la sentenza della Consulta non rientra tra quelle «interpretative di rigetto», che non accolgono il ricorso suggerendo un certo modo di leggere la norma a sospetto di incostituzionalità, ma considera l'articolo 11 della legge Madia affetto dal vizio di non aver imposto l'intesa in Conferenza stato-regioni: dunque, occorrerebbe prima modificare la legge e renderla conforme alla Costituzione e, poi, ripartire con l'iter di formazione del decreto attuativo, rispettando gli obblighi del passaggio in Conferenza stato-regioni.

È da tenere presente che il governo, approvando in via definitiva il testo del decreto, ha sostanzialmente ignorato sia il parere (formalmente positivo, ma sostanzialmente fortemente negativo) del Consiglio di stato, sia quello espresso dalle regioni in Conferenza unificata, forse anche più critico di quello di Palazzo Spada.

Ripartire da zero, dunque, potrebbe significare anche dover riscrivere in maniera radicale il contenuto della riforma, perché le regioni diano la propria intesa, costituzionalmente obbligatoria.

Decisione smussata. È facilmente immaginabile la reazione del governo, che farà in modo di fornire una chiave di lettura tale da depotenziare gli effetti potenzialmente deflagranti della sentenza.

La stessa Consulta, peraltro, nel suo comunicato sulla pronuncia, intende blandire gli effetti della sua decisione, affermando che «le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione». Tale chiave di lettura, opposta a quella dei sindacati, considera la sentenza priva di effetti diretti sull'iter seguito fin qui: per bloccare la riforma, quindi, occorrerebbe un nuovo ricorso da parte delle regioni.

Appalti, cambia formazione degli arbitrati

Illegittima costituzionalmente la previsione che il presidente dei collegi arbitrali degli appalti siano scelti tra coloro che nell'ultimo triennio non hanno esercitato le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali, ad eccezione delle ipotesi in cui l'esercizio della difesa costituisca adempimento di dovere d'ufficio del difensore dipendente pubblico a pena di nullità del lodo. La Corte costituzionale, con la sentenza 25 novembre 2016, n. 250 ha considerato illegittimo l'articolo 241, comma 5, del dlgs 163/2006, come modificato dal dlgs 53/2010, mandando in soffitta quindi i criteri di nomina e composizione degli arbitrati. La sentenza, comunque, vale solo per gli arbitrati nati sotto il regime del «vecchio» codice dei contratti, ma non ha effetto per il futuro. È la stessa Corte costituzionale a spiegare che l'articolo 241, comma 5, del dlgs 163/2006 è

stato abrogato dall'articolo 217, comma 1, lettera e), del sopravvenuto decreto legislativo 50/2016, a decorrere dal 19 aprile 2016 e che l'articolo 209, commi 4, 6 e 7, del nuovo codice dei contratti normativo «ha introdotto una nuova disciplina delle modalità della nomina, dei requisiti degli arbitrati e degli effetti conseguenti alla mancanza degli stessi». Tuttavia, la questione esaminata dalla Consulta risulta rilevante perché «l'intervenuta abrogazione e la nuova regolamentazione del profilo in esame non assumono tuttavia rilievo, atteso che lo jus superveniens, privo di efficacia retroattiva, non può venire in evidenza nel giudizio principale, che continua a essere disciplinato dal citato art. 241, comma 5. In particolare, non influisce sul vizio (avente carattere preliminare rispetto agli altri denunciati dal rimettente) di difetto di delega».



La sentenza sul
sito www.italiaoggi.it/documenti