

Decreto n. 90/2014 Madia: una correzione opportuna ma non sufficiente

di Giuliano Cazzola

Tag: #PA #Madia #rottamazione #incarichi

Della regola degli incarichi (di consulenza) gratuiti si è occupato persino Michele Ainis in un articolo sul Corriere della Sera, mettendo in evidenza il “fascino discreto” della demagogia che ispira il frequente ricorso a questa prassi, in una Repubblica democratica “fondata sul lavoro”, laddove il denaro sembra tornato ad essere lo “sterco del diavolo”, in un contesto in cui l’altrui reddito è divenuto oggetto di un’invidia sociale – scatenata da velenose campagne mediatiche – nonché unità di misura nei rapporti sociali ed interpersonali. Ainis passa in rassegna a **numerosi casi di consulenze affidate a titolo gratuito, a livello locale o nazionale** e si spinge fino a ritenere che, in tal modo, venga addirittura elusa la Costituzione, rispetto a quanto sancito dall’art. 36.

Il che a chi scrive sembra esagerato, almeno come valutazione di carattere generale; salvo che in una circostanza, venuta di recente alla ribalta in occasione della indicazione della Commissione parlamentare di vigilanza dei **sette componenti del cda Rai** di sua spettanza. In applicazione di talune norme assurdamente e rozzamente giovanilistiche, almeno tre dei nuovi consiglieri di amministrazione corrono il rischio di dover svolgere la loro funzione gratuitamente.

Si tratta (il caso è stato imparziale nel senso che ha voluto colpire esponenti indicati da tutti i principali schieramenti) di Carlo Freccero (in quota M5S), Guelfo Guelfi (Pd) e Giancarlo Mazzuca (centro destra). Essendo questi tre signori già pensionati, se ricevono degli incarichi, delle cariche o delle collaborazioni potrebbero essere costretti – è una interpretazione della norma – ad espletarli soltanto a titolo gratuito. È questa una storia che merita di essere raccontata dall’inizio ovvero dall’articolo 6 del decreto n. 90/2014 (Madia 1.0) il quale stabiliva, tra le altre amenità, che le pubbliche amministrazioni non potessero conferire incarichi di studio e di consulenza, né incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo di amministrazioni pubbliche, a soggetti – già lavoratori pubblici e privati – collocati in quiescenza, a meno che non si trattasse di incarichi o cariche a titolo gratuito, i quali comunque non sarebbero potuti durare più di un anno. Il divieto trovava applicazione agli incarichi conferiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge e non riguardava, in ogni caso, incarichi o cariche presso organi costituzionali (salvo un loro autonomo adeguamento).

Le amministrazioni interessate erano quelle di cui all’articolo 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 e quelle inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’Istat. Così la Circolare n. 6/2014, a firma del Ministro Madia, giustificava il criterio della “rottamazione”: «Le nuove disposizioni sono espressive di un indirizzo di politica legislativa volto

ad agevolare il ricambio e il ringiovanimento del personale nelle pubbliche amministrazioni. Come altre disposizioni vigenti – proseguiva il testo senza indicare quali, ammesso e non concesso che in precedenza ne esistessero – che già limitavano la possibilità di conferire incarichi ai soggetti in quiescenza, esse non sono volte a introdurre discriminazioni nei confronti dei pensionati (questo lo avrebbe accertato semmai la Consulta, ndr) ma ad assicurare il fisiologico ricambio di personale nelle amministrazioni, da bilanciare con l'esigenza di trasferimento delle conoscenze e delle competenze acquisite nel corso della vita lavorativa».

La norma aveva creato subito dei problemi. Ci si era chiesto, infatti, se fosse stata opportuna la nomina di Ugo Zampetti (ex segretario generale della Camera, ora in quiescenza) a capo dell'amministrazione del Quirinale, anche se, come è noto, la Presidenza della Repubblica è dotata di una propria autonomia di rango costituzionale in forza della quale non si ponevano, per quella nomina, questioni di legittimità, salvo auspicare un eventuale adeguamento. Diverso e più delicato il caso della nomina di Tiziano Treu come commissario straordinario dell'Inps (un incarico ricoperto per pochi mesi).

Ma con una disinvoltura sorprendente la circolare n. 6 aveva risolto il problema stabilendo che: «Per la loro natura eccezionale, non riconducibile ad alcuna delle ipotesi di divieto contemplate dalla disciplina in esame, devono poi ritenersi esclusi anche gli incarichi dei commissari straordinari, nominati per l'amministrazione temporanea di enti pubblici o per lo svolgimento di compiti specifici. Similmente può dirsi, ovviamente, per i sub-commissari eventualmente nominati». Più in generale, la Circolare non aveva dubbi nell'indicare le cariche precluse ai pensionati (salvo che fossero in forma gratuita e per la durata di un solo anno): le parole «cariche in organo di governo di amministrazioni e di enti e società controllate» stavano ad indicare che rientravano nell'elenco «quelle che comportano effettivamente poteri di governo, quali quelle di presidente, amministratore o componente del consiglio di amministrazione».

Alcuni aspetti da allora sono cambiati. All'interno dello stesso Pd si sono accorti che quella norma creava problemi.

Grazie all'approvazione **dell'emendamento 13.61 a prima firma di Giovanni Sanga al disegno di legge delega Madia** («Al comma 1-ter, sostituire le parole da: dopo le parole fino alla fine del comma, con le seguenti: il terzo periodo è sostituito con i seguenti: Gli incarichi, **le cariche** e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, **ferma restando la gratuità**, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione».) la Camera prima e il Senato poi, in via definitiva, hanno in parte corretto la discutibile norma (il citato articolo 6) del decreto legge n. 90/2014.

Ma **la modifica non ribalta per niente il principio della gratuità per lo svolgimento delle cariche** (la Circolare ha definito con precisione di che cosa si tratta) a cui adesso possono essere ammessi anche i pensionati. Ci si domanda allora se tale disciplina si applichi anche alla Rai in quanto società "controllata". Sembrerebbe di no, dal momento che nell'elencazione delle amministrazioni interessate dal provvedimento (quelle di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 e quelle inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come

individuate dall'Istat) non figura la Rai. In secondo luogo, ai sensi della legge **Gasparri**, è considerata diretta la designazione dei componenti di competenza della Commissione di vigilanza, nei confronti dei quali l'azionista (l'amministrazione del Tesoro) svolge, al massimo, il ruolo del "passacarte". Comunque, se l'interpretazione della disposizione dovesse essere diversa e più rigorosa, è consigliabile che gli interessati, una volta insediati, facciano ricorso allo scopo di sollevare la questione di costituzionalità, perché l'articolo 6 del decreto n. 90/2014, anche dopo le successive modifiche, presenta, a tal proposito, notevoli dubbi. La norma va valutata, infatti, alla luce degli articoli 3 (principio di uguaglianza), 36 (diritto a una retribuzione proporzionale alla quantità e alla qualità del lavoro) e, in particolare, all'articolo 51 della Costituzione, il quale dispone che «Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici [...] in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge». Lo stesso articolo 51 Cost. è stato oggetto, inoltre, di una interpretazione restrittiva da parte della giurisprudenza costituzionale, volta ad escludere che il rinvio alla discrezionalità del legislatore potesse consentire indebite discriminazioni, camuffate da "requisiti", come, nelle fattispecie esaminate, quello di essere già pensionati.

Giuliano Cazzola

Membro del Comitato scientifico ADAPT
Docente di Diritto del lavoro UniECampus