



## La PA tra legge Madia, Consulta e una nuova stagione negoziale

di Marco Menegotto

Tag: #pubblicaamministrazione #leggeMadia #Consulta

**Ha creato non poche turbolenze** – vista la concomitanza con l’adozione di nuovi decreti attuativi della legge Madia e la chiusura della trattativa con i sindacati per il rinnovo dei contratti nel pubblico impiego – [la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016](#), che ha (parzialmente) accolto le doglianze della Regione Veneto, la quale lamentava numerosi profili di illegittimità costituzionale presenti nell’impianto della legge n. 124/2015.

Le norme impugnate dalla Regione delegano il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di amministrazione digitale (art. 1), dirigenza pubblica (art. 11), pubblico impiego (art. 17), partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), servizi pubblici locali di interesse generale (art. 19). Come è evidente si tratta di fenomeni sociali complessi che necessariamente rientrano nell’articolato sistema di competenze ripartite tra Stato e regioni e che si traducono in una «fitta trama di relazioni nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse» (Corte cost. n. 278/2010).

La Corte, prima di passare in rassegna i singoli motivi dell’impugnativa, ha chiarito come **laddove non sia possibile individuare una materia di competenza dello Stato cui ricondurre in via prevalente la normativa impugnata, il Legislatore statale debba garantire idonei strumenti di coinvolgimento delle Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione** (art. 120 co. 2 Cost.). La stessa giurisprudenza della Corte ha già **individuato nel sistema delle conferenze** (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata) il «principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (Corte cost. n. 401/2007); sistema che deve fondarsi su procedure di consultazione finalizzate al raggiungimento del consenso unanime, con **meccanismi per il «superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione»** (Corte cost. n. 1/2016).

Invero, la Consulta ha da sempre sostenuto che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Ora invece afferma (punto 3 – Considerato in diritto) che «**Là dove [...] il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all’intesa**» tra Stato e Regioni. Si può in questo senso parlare di **sentenza evolutiva, richiedendo un “passaggio rafforzato” in Conferenza Stato-Regioni anche nel procedimento (a monte) di adozione dei decreti delegati ex art. 76 Cost.**, (v. [intervista a S. Cassese, Il Mattino, 23 novembre 2016, pp. 1 e 3](#) e la [nota della Corte costituzionale](#)), e non solo in successive fasi amministrative (a valle).

Su questo presupposto, **la sentenza dichiara l'illegittimità delle norme** impugnate, segnatamente **nella parte in cui prevedono il semplice parere e non già l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni** (mentre la legge n.124/2015 prevedeva erroneamente – posto che non sono coinvolti gli enti locali – che il parere fosse reso in sede di Conferenza Unificata).

**La formula dell'intesa richiede però l'unanimità da parte dei rappresentanti regionali, il che complica di non poco l'iter di approvazione dei decreti delegati, anche a fronte dei limiti temporali che vengono regolarmente imposti dalle leggi di delega.**

Tale formula si rende ancor più necessaria – sempre secondo la Consulta, che richiama una pronuncia di alcuni anni fa – se si considera la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (Corte cost. n.278/2010).

Il quadro si complica ulteriormente se si pensa che, nel caso di specie, alcuni decreti sono già stati adottati e sono effettivamente in vigore da alcuni mesi. Il riferimento è in particolare al decreto legislativo n. 116/2016 in materia di licenziamenti disciplinari (su cui si veda [M. Menegotto, L. M. Pelusi, Prime note a caldo sul decreto contro i furbetti del cartellino](#)).

Altri decreti (dirigenza pubblica, servizi pubblici di interesse economico generale) sono invece stati approvati in via definitiva nel [Consiglio dei Ministri dello scorso 24 novembre](#) e non ancora pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

La Corte ha specificato – senza peraltro fornire una adeguata motivazione tecnico-giuridica – che i decreti delegati già in vigore non vengono travolti automaticamente, sebbene poggino, di fatto, secondo lo schema di cui all'art. 76 Cost., su norme dichiarate incostituzionali.

Dalla pronuncia, come anche dalla nota esplicativa diffusa dalla Consulta, si evince come per far decadere le norme contenute nei decreti ad oggi in vigore, si rendano necessari ulteriori e specifici ricorsi allo stesso giudice delle leggi.

**Le norme di tali decreti saranno necessariamente ridiscusse in Conferenza Stato-Regioni al fine di raggiungere un'intesa entro il termine di adozione dei decreti correttivi, già previsti dalla delega Madia.** È questa peraltro l'indicazione fornita dalla stessa Consulta.

**I decreti non ancora pubblicati in Gazzetta Ufficiale subiranno necessariamente un prolungamento dei tempi d'approvazione,** dovendo essere vagliati dalla stessa Conferenza e approvati nuovamente dal Consiglio dei Ministri.

L'impegno in tal senso è stato assunto formalmente nella giornata di mercoledì 30 novembre, quando **sindacati e Governo hanno siglato l'accordo quadro che segna, di fatto, l'apertura di una nuova stagione negoziale per il pubblico impiego**, dopo un altro intervento della Corte costituzionale in materia di pubblico impiego (Corte cost. n. 178/2015).

Nell'accordo si legge infatti che «**il Governo [...] si impegna a raggiungere l'intesa con le Regioni** per le modifiche normative relative alla delega di cui all'art. 17 della legge 124 del 2015», ovvero sul riordino delle norme in materia di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione.

L'impianto che emerge dalla sentenza e l'impegno (obbligato) assunto dal Governo complicano non poco l'iter di approvazione di una riforma, quella della Pubblica Amministrazione, il cui percorso è iniziato con una consultazione pubblica promossa dal Ministro Madia già nel 2014 e che oggi, a due anni di distanza, stenta a decollare. Una riforma che, se partecipata e condivisa dalle Amministrazioni coinvolte, ha le potenzialità per tradursi in un acceleratore della competitività del sistema Paese. E questo non tanto a fronte delle norme di legge, come il ben noto decreto contro i “furbetti del cartellino” (di chiara matrice repressiva), quanto da ciò che emerge dall'[accordo quadro](#) (richiamato pocanzi, in cui si rileva – tra gli altri punti qualificanti – una propensione alla valorizzazione della

dimensione contrattuale delle regole di governo del lavoro nella PA, con una reale valutazione delle performance, della produttività ed il contrasto (in chiave incentivante) dell'assenteismo (cfr. sul punto P. Tomassetti, [Assenteismo pa: la soluzione è nei contratti collettivi](#)).

Non è difficile auspicare, per chi crede nella sussidiarietà e nei corpi intermedi, che dai nuovi rinnovi contrattuali – superate le logiche conflittuali – che si fondino sulla partecipazione dei lavoratori pubblici alle scelte di organizzazione del lavoro, scaturirà nel lungo periodo il vero cambio di passo per le Amministrazioni Pubbliche.

*Marco Menegotto*  
ADAPT Junior Fellow  
 *@MarcoMenegotto*