

Riforma della Pa e contratti, ecco cosa dice la Consulta

Carmine Russo

Ancora una volta una sentenza della Corte Costituzionale incrocia il cammino del rinnovo dei contratti di lavoro del settore pubblico dopo tanti (tropi) anni di blocco.

La prima volta era stato con la sentenza 178/2015 e si era trattato di una sentenza liberatoria che dichiarava illegittimo il prolungamento del blocco e di fatto riapriva la stagione contrattuale, seppure nel quadro delle compatibilità economiche previste dalle leggi di bilancio.

Questa volta, con la sentenza 251/2016, l'incidenza sui rinnovi contrattuali non è diretta, come vedremo; ma il momento in cui è stata emessa – in una fase delicata del confronto tra Cgil, Cisl, Uil e Governo per la definizione di un accordo che tracci le linee di intervento coordinato su leggi di riforma, atti di indirizzo all'Aran per i contratti e leggi di stabilità del triennio – non ha mancato di suscitare polemiche e qualche tensione.

Al momento in cui sarà pubblicato questo articolo molte cose saranno più chiare e sapremo se e come avrà inciso sul percorso del confronto e addirittura, qualcuno dice, sull'esito referendario.

Proprio perché saranno passate le emozioni "a caldo", proviamo a capire di cosa si tratta tenendo distinti due aspetti che purtroppo in questi giorni si stanno accavallando sulla stampa e non consentono una analisi corretta.

A) Il contenuto della sentenza e la sua incidenza sui decreti delegati della "riforma Madia"

Con la sentenza 251/2016, la Corte Costituzionale prende in considerazione l'iter di approvazione dei decreti legislativi così come predisposta dalla legge delega 124/2015, con specifica attenzione alle modalità di coinvolgimento delle Regioni; le quali, come si sa, hanno competenza legislativa esclusiva o concorrente su alcuni aspetti organizzativi dei servizi e della pubblica amministrazione regionale. In particolare, per quello che qui ci interessa, sull'organizzazione degli uffici di propria competenza la cui disciplina può riguardare alcuni aspetti del rapporto di lavoro soprattutto dirigenziale e la disciplina di reclutamento in generale: entrambi questi aspetti – organizzazione degli uffici e reclutamento – rientrano peraltro nella riserva di legge (da qui, la necessità di evitare conflitto tra competenze legislative concorrenti tra Stato e Regioni).

Tutti gli aspetti che invece ri-

guardano il rapporto di lavoro già costituito tra amministrazione e lavoratore, rientrando nella materia dell'ordinamento civile, appartengono alla competenza esclusiva dello Stato e, quindi, senza rischi di conflitto tra sfere di competenza legislativa concorrente o addirittura esclusiva con le Regioni.

La Corte Costituzionale, esaminando i contenuti delle deleghe, ha ritenuto che i provvedimenti delegati da approvare avessero norme rientranti anche nella competenza legislativa regionale, in un intreccio che non consentirebbe di valutarne la prevalenza tra competenze legislative diverse (dello Stato o delle Regioni) e ha quindi ritenuto che il Governo, prima di approvare definitivamente un decreto legislativo, non possa limitarsi ad acquisire il parere delle Regioni, ma debba raggiungere un'intesa con esse.

Sintetizzata nei suoi tratti essenziali la sentenza, va quindi precisato che:

- la sentenza non interferisce con la contrattazione in generale, perché riguarda aspetti specifici di materie coperte da sempre

Con la sentenza 251/2016, l'incidenza sui rinnovi contrattuali non è diretta, ma il momento in cui è stata emessa – in una fase delicata del confronto tra Cgil, Cisl, Uil e Governo per la definizione di un accordo su leggi di riforma, atti di indirizzo all'Aran per i contratti e leggi di stabilità del triennio – non ha mancato di suscitare polemiche e qualche tensione.

Riforma della Pa e contratti, ecco cosa dice la Consulta

da riserva di legge;

- la sentenza non interferisce con la disciplina legislativa del rapporto di lavoro – ma solo con gli aspetti di organizzazione degli uffici e/o di disciplina pubblicistica (reclutamento e normativa sui dirigenti) – che continua ad essere di competenza esclusiva dello Stato e non richiede quindi un'intesa con le Regioni.

Per completare l'analisi sulle procedure di approvazione dei decreti delegati, va segnalata la possibile via d'uscita che la Corte Costituzionale offre al Governo per evitare di compromettere del tutto il percorso legislativo intrapreso. La sentenza 251/2016 infatti, dopo aver ricordato che la pronuncia di illegittimità riguarda la procedura prevista dalla legge delega e che quindi che

di per sé non ha effetto sui contenuti dei decreti delegati (seppur approvati con procedura illegittima), e dopo aver precisato che comunque è compito della Corte – in caso di ricorso – pronunciarsi sulla illegittimità dei decreti se approvati senza il rispetto dell'obbligo di intesa con le regioni, sembra aprire la strada a soluzioni di compromesso che consentano “in corso d'opera” misure correttive e (si potrebbe dire) di sanatoria della lesione arrecata alle competenze regionali: come potrebbe essere quella di un'intesa da raggiungere sui decreti da emanare, senza necessità di modificare la legge

delega; o quella di prevedere norme correttive a decreti già emanati, da concordare con le Regioni e da far valere come intesa sull'intero testo del decreto corretto.

Insomma, la sentenza non stravolge il sistema delle fonti o le competenze dei soggetti, anche se bisogna dire che introduce un elemento di possibile confusione quando - valutando che nei decreti non è possibile individuare un criterio di prevalenza tra materie di competenza dello Stato (rapporto di lavoro e organizzative) e materie di competenza anche regionale (organizzative) - di fatto ne accomuna la procedura di approvazione a quelle di natura organizzativa, rischiando di risucchiare nella fonte pubblicistica anche istituti del rapporto di lavoro che essa stessa dichiara appartenere all'ordinamento civile.



B) Il contenuto della sentenza e il percorso di definizione dell'accordo politico

Come detto in apertura, a seguito della sentenza 178/2015, si sono avviate le procedure per il rinnovo 2016-2018 dei contratti di lavoro pubblico: un percorso complesso e senz'altro più lento di quanto ci si sarebbe augurato, ma che sta riguardando anche la ridefinizione del quadro legislativo all'interno del quale i contratti collettivi di tutti i comparti e di tutte le aree dirigenziali del personale contrattualizzato si devono collocare. In particolare, oltre alla definizione delle risorse finanzia-

rie (compito delle leggi di bilancio), il confronto riguarda la revisione della normativa legislativa in vista di un Testo Unico che riequilibri anche il rapporto tra legge e contratto (compito della competenza esclusiva dello Stato), valorizzi competenze e professionalità dei lavoratori pubblici, rafforzi il ruolo del secondo livello di contrattazione, riveda i criteri e gli strumenti di valutazione (compiti propri del contratto collettivo).

La funzione di questo accordo non è quindi quella di definire norme immediatamente vigenti, ma quella di predisporre un quadro di coerenza tra fonti diverse la cui competenza riguarda comunque soggetti istituzionali di livello nazionale (Governo, Parlamento, Aran e organizzazioni sindacali).

La sentenza pertanto non interferisce con la definizione di un

accordo politico di indirizzo, in quanto dichiara soltanto l'illegittimità costituzionale della fase procedurale che intercorre tra la prima e la seconda approvazione dei decreti delegati da parte del Consiglio dei Ministri e quindi in presenza di

un testo legislativo già quasi del tutto definito.

Con quanto detto non si vuole negare l'opportunità di coinvolgere anche il sistema delle autonomie nel confronto sui temi oggetto degli incontri fino a questo momento svoltisi solo con il Governo; ma è bene tenere distinti gli ambiti di competenza e le modalità di coinvolgimento, ricordando che il coinvolgimento delle Regioni in questo caso – come in altre analoghe occasioni degli anni passati – ha valore e carattere politico di condivisione e non funzione necessaria o ostativa per la conclusione dell'accordo.