

QUESTIONE PREGIUDIZIALE

A.C. 3098

DELEGHE AL GOVERNO IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La Camera,

in sede di discussione del disegno di legge recante "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", atto camera 3098,

premessi che:

- l'articolo 76 della Costituzione prevede che il Parlamento possa delegare il Governo ad emanare atti aventi forza di legge ordinaria, i decreti legislativi, ma sulla base, e con l'osservanza, di "principi e criteri direttivi" fissati nella stessa legge-delega;

- la delega deve contenere criteri molto stringenti e dettagliati, definiti dal Parlamento, cui il Governo deve attenersi rigorosamente;

- in una legge-delega, la mancanza o l'indeterminatezza di principi e criteri direttivi comporta che "*l'unico criterio direttivo per la normazione dell'oggetto della delega sarebbe il libero apprezzamento del Governo*". Un simile assetto è stato dichiarato incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale n. 340 dell'8 ottobre 2007, ai sensi della quale "*il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio o criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega*";

- il disegno di legge delega in esame appare caratterizzato da incongruenze e profili di illegittimità costituzionale. In diversi punti la delega appare generica e indeterminata, non soddisfacendo, in tal modo, i criteri stabiliti dall'articolo 76 della Costituzione: mancano infatti - in molteplici oggetti - indicazioni di contenuto sufficienti a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato;

- si configurerebbero, in base al testo in esame "deleghe in bianco" e con numerose contraddizioni interne, e ciò è particolarmente grave considerata la particolarità

della materia e le conseguenze che alcune scelte rispetto alle quali non si è espresso alcun indirizzo del legislatore delegante avrebbero influenza decisiva, talvolta ostativa, su altri oggetti del disegno di legge;

- il disegno di legge in esame si pone in aperto contrasto con i principi sanciti dall'articolo 76 della Costituzione, in particolare:

- il principio afferente al "*tempo limitato*" non è rispettato in quanto in pressochè tutti gli articoli si prevede, oltre ai tempi necessari alla presentazione dei decreti delegati, anche la possibilità per il Governo di emettere ulteriori decreti legislativi "correttivi e integrativi", in tempi peraltro non indicati. Inoltre, ogni decreto delegato, in base al testo, necessita di tre successivi passaggi: la Conferenza unificata; il Consiglio di Stato; le Commissioni parlamentari. Con particolare riferimento all'articolo 9, è difficile ipotizzare il numero dei decreti legislativi necessari per i ruoli unici, con annesse tre procedure e quattro mesi di tempo. Trattasi, dunque, di una delega che prevede tempi molto lunghi e di incerta determinazione;

- per quanto concerne il principio relativo alla "*determinazione di principi e criteri direttivi relativi ad oggetti definiti*" gli articoli 2, 4 e 7 riportano disposizioni contenenti principi e criteri generici, che appaiono del tutto vaghi, lasciando un'eccessiva discrezionalità di scelte al Governo, con il conseguente pericolo di incorrere in un eccesso di delega. In particolare, si rileva, rispetto a tali articoli, la presenza di una determinazione di principi e criteri direttivi *per relationem* e mediante il rinvio ad altri atti normativi primari che vengono ad essere modificati nella stessa legge contenente la delega come nel caso del "silenzio assenso", oggetto di delega all'articolo 4, e la cui disciplina viene, nello stesso disegno di legge, modificata dall'articolo 3 ("Silenzio assenso tra amministrazioni"). Principi, criteri e principi direttivi previsti negli articoli 13 e 14 - da integrarsi con i più circoscritti principi previsti dall'articolo 12 - appaiono molto ampi e non facilmente delimitabili, in tal modo configurando la possibilità, quanto ai decreti delegati, di censura per eccesso di delega. Da ciò emerge un pericoloso esempio di marginalizzazione del legislatore parlamentare. A tal proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 98 del 2008 - che costituisce un'efficace sintesi dei più significativi orientamenti giurisprudenziali- indica esplicitamente che il corretto esercizio del potere delegato "*richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro,*

relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi";

- il progetto governativo è caratterizzato, in molte sue parti, da una forte tendenza iper-accentratrice nelle mani del solo Presidente del Consiglio, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 5 della Costituzione, che definisce il nostro modello organizzativo fondandolo sul più ampio decentramento amministrativo nell'attuazione dei servizi, basato su un forte carattere di autonomia: *"La Repubblica ... attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*. Tale tendenza è riscontrabile, più in generale, nell'azione complessiva dell'attuale Governo che, nella modifica proposta di riforma del Titolo V della Costituzione, recentemente approvata dal Senato, annulla e contraddice il rafforzamento del principio dell'autonomia e del decentramento previsto nella riforma attuata nel 2001;

- il comma 3 dell'articolo 3 estende in modo generalizzato il meccanismo del silenzio/assenso anche nei procedimenti in cui *"è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini"*. Sinora il comma 4 dell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990 (previsione anche delle successive leggi n. 537 del 1993 e n. 80 del 2005) esclude il silenzio/assenso per i procedimenti aventi ad oggetto interessi sensibili, nel presupposto - costituzionalmente ineccepibile, come più volte evidenziato dalla Corte costituzionale - di una prevalenza del pubblico interesse su quello dei privati cittadini in casi nei quali siano coinvolti interessi di rango costituzionale, come in relazione ai temi del patrimonio culturale e dell'ambiente, ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione: *"Nella materia ambientale vige un principio fondamentale, ricavabile da una serie di disposizioni, da interpretarsi unitariamente nel sistema, secondo cui il silenzio dell'amministrazione preposta al vincolo ambientale non può avere valore di assenso"* (sentenza n. 26 del 1996 e n. 440 del 1997);

- la previsione, contenuta nell'articolo 7, comma 1, lettera a), dell'assorbimento di uomini, mezzi, esperienze e capacità affermate in anni di impegno nella difesa dell'ambiente, del territorio e della sicurezza agroalimentare del **Corpo forestale dello Stato**, pur temperata dal termine "eventuale", configura la volontà esplicita del Governo di pervenire comunque ad uno smembramento del

Corpo, e di conseguenza alla dispersione di energie, nonché di esperienze preziose e indispensabili senza le quali verrebbero meno quelle funzioni fondamentali e necessarie per il rispetto dei principi sanciti dall'articolo 9 nell'eccezione più ampia della tutela dell'ambiente e del territorio;

- la lettera *b)* del comma 1, dell'articolo 7, ridefinendo le attribuzioni di funzioni tra Presidente del Consiglio, Ministri e il Consiglio dei ministri, forzando un loro accentramento in capo al Presidente del Consiglio, di fatto forzano lo spirito e la lettera della Carta costituzionale che, all'articolo 92, indica il Consiglio dei ministri quale massimo organo di Governo del Paese, indicando espressamente al primo comma che *"Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri"*. Inoltre, le norme delegate prevedono la modifica della legge n. 400 del 1988, che disciplina l'attività di governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Si osserva che il Presidente del Consiglio è in una posizione di supremazia rispetto ai Ministri, ma non di vera e propria superiorità gerarchica. In base all'articolo 95, il Presidente del Consiglio *"dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri"*;

- all'articolo 9, comma 1, lettera *b)*, numeri 2 e 3, si estende il ruolo unico anche ai dirigenti delle Regioni e degli enti locali, incidendo sulla materia riguardante l'organizzazione degli uffici che l'attuale articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva delle singole Regioni. La normativa in esame non esclude nemmeno il personale delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano che hanno ordinamenti particolari, costituzionalmente garantiti, e comparti autonomi di contrattazione nell'ambito di riserve statutarie di intervenire sul trattamento economico e giuridico dei propri dipendenti. Anche con riferimento agli enti locali, si ravvisa l'incompatibilità del nuovo sistema delineato con l'articolo 117 Cost., in quanto il ruolo della dirigenza degli enti locali viene disciplinato con legge regionale;

- la previsione contenuta al comma 1, lettera *h)*, dell'articolo 9, secondo la quale il dirigente pubblico privo di incarico, dopo un determinato periodo di collocamento in disponibilità, decadrebbe dal ruolo unico configura un vero e proprio licenziamento. L'assenza di incarico non può essere attribuita solamente alla responsabilità del singolo dirigente, ma più spesso è dovuta alla prevalente volontà

dell'autorità politica da cui dipende. Il testo in esame consente, *ex lege*, quindi, una troppo marcata ingerenza della politica nei confronti della pubblica amministrazione, con ciò ponendosi in contrasto con il principio sancito dal comma secondo dell'articolo 97 che garantisce un'organizzazione dei pubblici uffici tale da assicurare *"il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*;

-i dati e gli elementi riportati nella relazione tecnica non danno la necessaria garanzia circa l'assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica anche in presenza della clausola di invarianza, prevista dell'articolo 18, e della norma di salvaguardia prevista dall'articolo 17, con ciò configurando una violazione dell'articolo 81 della Costituzione;

-appaiono evidenti i riflessi sulla finanza pubblica derivanti da più deleghe, in particolare quelle previste: all'articolo 1 relativamente agli adempimenti e alle prescrizioni che si prevedono per la sua attuazione a carico delle amministrazioni; all'articolo 8 in relazione alla necessità della presa "in carico" da parte dell'amministrazione del personale che sarà posto "in esubero" dal sistema camerale nonché all'abrogazione del contributo unico a carico degli associati in particolare l'eventualità che, nel periodo transitorio previsto dalla lettera g) del comma 1 del medesimo articolo, altre amministrazioni pubbliche possano essere chiamate a far fronte ai fabbisogni organizzativi e finanziari degli enti camerali di riferimento per i loro territori; all'articolo 9, relativamente all'istituzione di una banca dati (comma 1, lettera a)), al nuovo regime retributivo previsto per i dirigenti che siano privi di incarico (comma 1, lettera h)) con la previsione che al loro collocamento in "disponibilità" corrisponda il riconoscimento del trattamento "economico fondamentale, all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico (comma 1, lettera m)), nei limiti delle risorse già assegnate considerato anche il contenzioso che si verrebbe a creare in caso di peggioramento del trattamento già riconosciuto; all'articolo 15 con riferimento alle risorse con cui si dovrà procedere all'attuazione dei nuovi meccanismi di premialità in favore degli enti locali; infine, all'articolo 7 sulla riorganizzazione statale e all'articolo 12 sul pubblico impiego relativamente alla dinamica della spesa per il personale del pubblico impiego rispetto a quella oggi sostenuta dalle pubbliche amministrazioni, ai sensi della legislazione e contrattazione vigente,

delibera

ai sensi dell'articolo 40, comma 1, del Regolamento, di non procedere all'esame della proposta di legge in titolo.

SCOTTO, QUARANTA, COSTANTINO, AIRAUDO, BORDO, DURANTI, DANIELE FARINA, FERRARA, FRATOIANNI, GIORDANO, KRONBICHLER, MARCON, MELILLA, NICCHI, PAGLIA, PALAZZOTTO, PANNARALE, PELLEGRINO, PIRAS, PLACIDO, RICCIATTI, SANNICANDRO, ZACCAGNINI, ZARATTI