

Il rinvio della legge delega in materia di lavoro: ancora un intervento di *moral suasion* sulla qualità normativa?

di Annalisa Ghiribelli

Recentemente il Capo dello Stato ha rinviato alle Camere la legge recante “Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro”. I motivi di rinvio sono relativi alla modifica, introdotta dall’art. 31 della legge delega, al Codice di Procedura Civile in materia di tentativo di conciliazione e arbitrato sulle controversie individuali e l’art. 20 interpretativo dell’art. 2 lettera b) della legge 12 febbraio 1955, n. 51 che detta norme per l’igiene del lavoro.

Tuttavia, all’esame dei motivi di rinvio, il Presidente Napolitano antepone alcune considerazioni più generali sul provvedimento relativamente alla qualità normativa dello stesso, che immediatamente collega ad un *iter* parlamentare travagliato. Infatti, il d.d.l. n. 1441-quater, oltre ad aver avuto dei tempi parlamentari molto lunghi (l’esame in Commissione è iniziato il 17 settembre 2008), era nato composto da 9 articoli e 39 commi, che già in origine vertevano su materie molto diverse tra loro, ma è giunto al termine dell’*iter* composto da 50 articoli e 140 commi riferiti ai più diversi ambiti di intervento. In particolare, il provvedimento conferisce quattro nuove deleghe al Governo, relative alla possibilità di accesso anticipato al trattamento pensionistico per i lavoratori dipendenti impegnati in lavori o attività connotati da un particolare indice di stress psico-fisico (“attività usuranti”), alla riorganizzazione di una serie di enti vigilati dal Ministero del lavoro e alla ridefinizione del rapporto di vigilanza del medesimo Ministero sugli stessi enti, al riordino della normativa in materia di

congedi, aspettative e permessi fruibili dai dipendenti pubblici e privati e all'armonizzazione del sistema di tutela previdenziale e assistenziale dei Vigili del fuoco. Viene, inoltre, disposta la proroga dei termini per l'esercizio delle deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato e di occupazione femminile, già conferite ai sensi dell'articolo 1, commi 28, 30 e 81, della legge 247/2007 (di attuazione del Protocollo sul welfare). Infine, altre misure previste dal provvedimento riguardano: il contrasto del lavoro sommerso, la sicurezza sul lavoro, la conciliazione e l'arbitrato nelle controversie di lavoro, le Agenzie del lavoro, il lavoro a termine, l'apprendistato, il lavoro a progetto, la somministrazione di lavoro, nonché il personale delle università, della sanità, della difesa e delle Forze dell'ordine.

Il Capo dello Stato ha rilevato una configurazione “marcatamente eterogenea” dell'atto normativo e ha fatto notare come non sia la prima volta che la Presidenza della Repubblica si esprime su un modo di legiferare che compromette la conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, nonché l'organicità del sistema normativo e la certezza del diritto. A tal proposito ricordiamo come un precedente significativo in questo senso sia rappresentato dall'intervento del Presidente Ciampi con rinvii di testi legislativi per motivi riguardanti la “logica della legislazione” e criteri funzionali riguardanti il sistema delle fonti¹. In particolare ci riferiamo al rinvio, ex art. 74 Cost., della legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, dove il Capo dello Stato, dopo aver illustrato i profili di illegittimità costituzionale, «coglie l'occasione» per porre l'attenzione su una fondamentale questione di *drafting*,

¹ Si veda, in proposito il commento di S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa* in *Diritto Pubblico*, n. 1/2005 pp. 265-290.

evidenziando l'eccessivo numero di commi (49) contenuti nel secondo articolo della legge ed il fatto che la legge si compone di due soli articoli².

Altro caso che merita di essere ricordato è il rinvio della legge di conversione del decreto 25 gennaio 2002, n. 4 “*Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura*”. I rilievi mossi dal Capo dello Stato hanno riguardato diversi aspetti: in particolare, ha rilevato l’“evidente illogicità giuridica” derivante dalla previsione di una norma di proroga di un termine già scaduto per l'esercizio della delega legislativa, anche perché il Governo aveva contestualmente presentato un disegno di legge con il quale chiedeva il conferimento di una nuova delega³. Ma per ciò che, in questa sede, maggiormente interessa il Capo dello Stato ha rilevato l'introduzione, nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione, di norme dal contenuto disomogeneo rispetto al decreto-legge emanato dallo stesso Presidente della Repubblica.

Il requisito dell'omogeneità dei testi normativi consente alle Camere di esprimersi senza che siano ad esse sottoposti atti compositi: peraltro, nel caso oggetto di analisi, il Capo dello Stato collega la disomogeneità del provvedimento proprio ai lavori parlamentari in quanto alcune Commissioni parlamentari si sarebbero espresse sullo stesso solo in via consultiva non avendo la possibilità di incidere in maniera diretta sull'*iter legis*. E' il caso della Commissione giustizia che in entrambi i rami del Parlamento non ha avuto un ruolo attivo pur essendo contenute nel provvedimento disposizioni che riformano aspetti codicistici e leggi organiche di interesse diretto di tale Commissione. Tale rilievo, peraltro, era stato sollevato nel corso dei lavori parlamentari anche dal Comitato per la Legislazione nel parere reso in seconda

² Sul punto si veda L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere* in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

³ Occorre rilevare come il Presidente Ciampi non abbia inteso solo rilevare un profilo di tecnica legislativa ma anche un aspetto sostanziale di conferimento di una nuova delega celata sotto la proroga di un termine scaduto. Si veda N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale* in www.forumcostituzionale.it, 2002.

lettura alla Camera (21 gennaio 2010) nel quale il relatore notava come, appunto, la Commissione Giustizia non avesse svolto alcun ruolo attivo sul provvedimento. Dunque, il ricorso ad una tecnica legislativa scadente, produttiva di disposizioni disorganiche, confuse, spesso non conoscibili, compromette anche la fase parlamentare e la possibilità di una o più commissioni di esaminare il provvedimento. Il tema della disomogeneità dei provvedimenti normativi è stato molte volte affrontato dal Comitato per la Legislazione, soprattutto in riferimento a disegni di legge di conversione in legge di decreti, ma le considerazioni su quella fonte possono essere interessanti anche in questa sede. Sul punto il Comitato ha elaborato una vera e propria giurisprudenza ricorrendo ad almeno diciotto diverse espressioni: ha parlato di “contenuto puntuale”, “contenuto omogeneo”, “contenuto sostanzialmente omogeneo”, “contenuto articolato, ma sostanzialmente omogeneo”, “contenuto nel suo complesso prevalentemente omogeneo”, “contenuto omogeneo quanto alla finalità”, “contenuto parzialmente omogeneo”, “contenuto omogeneo volto esclusivamente alla correzione di alcune disposizioni di precedenti decreti-legge” (decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103), “ambito normativo sostanzialmente omogeneo”, nel quale sono state introdotte al Senato altre norme “che si connettono alla medesima materia, pur non essendo immediatamente correlate alle principali finalità del provvedimento” (C. 1966, decreto-legge n. 180/2008), “contenuto parzialmente eterogeneo”, disegno di legge di conversione che presenta “una pluralità di disposizioni il cui elemento unificante, nel testo originario, risulta costituito esclusivamente dalla loro riferibilità a molteplici profili dell’attività degli enti territoriali” (C. 1891, decreto-legge n. 154/2008), “contenuto complesso” con una “finalità prevalente” (C. 1961, decreto-legge n. 171/2008), “contenuto che incide su ambiti normativi differenziati, con misure che appaiono comunque unificate dall’esigenza di fronteggiare le ripercussioni dell’attuale crisi economico finanziaria” (C. 2187, decreto-legge n. 5/2009), d.d.l. di conversione che “reca disposizioni di

contenuto eterogeneo [...] unificate nella maggior parte dei casi dalla finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti o anche di prolungare l'applicazione di discipline transitorie” (C. 2198, decreto-legge n. 207/2008), decreto-legge, “la cui eterogeneità [...] si è accentuata durante l'iter di conversione al Senato”, “contenuto eterogeneo” (C. 1936, decreto-legge n. 162/2008), “contenuto ampio e complesso” (C. 1972, decreto-legge n. 185/2008), “contenuto estremamente ampio e complesso” (C. 1386, decreto-legge n. 112/2008).

L'atteggiamento “oscillante” della giurisprudenza del Comitato per la Legislazione sul requisito dell'omogeneità si complica ulteriormente se teniamo conto del fatto che è la stessa nozione di oggetto rispetto alla quale valutare appunto detto requisito ad assumere un'estensione variabile, talvolta essendo interpretata in modo rigoroso e ristretto, talaltra facendo coincidere tale concetto con quello più esteso di un intero settore o di una vera e propria materia. D'altra parte, nei pareri, le considerazioni sull'omogeneità sono molto spesso collocate in premessa senza un corrispondente riscontro in osservazioni e condizioni e questo aspetto, puramente legato alla struttura del parere, consente un giudizio maggiormente “variegato” del requisito, reso in relazione al caso specifico. Altro aspetto strettamente collegato alla valutazione dell'omogeneità è la rispondenza al titolo dell'atto normativo: se un disegno di legge contenente disposizioni che non siano riconducibili al titolo può essere classificato come “disomogeneo” o “parzialmente eterogeneo”, da ciò discende la scelta del legislatore di attribuire all'atto un titolo sufficientemente generico da poter ricomprendere anche disposizioni che in realtà apparirebbero di dubbia legittimità.

L'intervento del Capo dello Stato sulla legge delega in esame in materia di qualità normativa trova appoggio nel parere reso dal Comitato per la Legislazione il 21 gennaio 2010 nel quale il Comitato aveva rilevato come il contenuto del provvedimento fosse estremamente complesso investendo

numerosi profili della disciplina giuslavoristica (controversie di lavoro, lavori usuranti, riorganizzazione di enti, congedi, aspettative e permessi, ammortizzatori sociali; servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione femminile, misure di contrasto al lavoro sommerso); peraltro, il Comitato aveva rilevato come il provvedimento recasse alcune nuove disposizioni di delega legislativa, segnatamente in materia di lavori usuranti (articolo 1), di riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del lavoro (articolo 2), di riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi (articolo 24), di armonizzazione del sistema di tutela assistenziale e previdenziale del personale dei Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (articolo 29, comma 7); inoltre, l'articolo 48, novellando integralmente i relativi commi dell'articolo 1 della legge n. 247 del 2007, riapriva sostanzialmente i termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminile, non risultando, tuttavia, pertinente a tale ambito normativo la previsione, all'articolo 49, volta ad incrementare l'autorizzazione di spesa ai fini dell'indennizzo ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie. Il Comitato aveva poi rilevato la presenza di modifiche non testuali alla disciplina vigente⁴, di disposizioni di interpretazione autentica e di carattere derogatorio, nonché disposizioni recanti termini già scaduti, per le quali andrebbe, quindi, verificata l'eventuale portata retroattiva e una disposizione che incrementa un'autorizzazione di spesa «*per ciascuno degli anni 2009 e 2010*»). Altri aspetti problematici dal punto di vista della tecnica legislativa sono costituiti dal fatto che il d.d.l. incide, in più punti,

⁴ L'articolo 1, comma 2, integra in nodo indiretto i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 247 del 2007; l'articolo 39 estende ai fondi intestati al Ministero del lavoro la disciplina dell'impignorabilità applicabile ai fondi destinati al Ministero della salute, modificando così in maniera non testuale, per due distinti profili, l'articolo 1, comma 294, della legge finanziaria 2006; l'articolo 42 modifica i criteri di calcolo della retribuzione per i periodi riconosciuti figurativamente, ai fini previdenziali, con riferimento all'anzianità contributiva maturata successivamente al 31 dicembre 2004, operando in maniera non testuale rispetto alla disciplina recata dall'articolo 8 della legge n. 155 del 1981.

su fonti secondarie sia determinandone l'abrogazione (articolo 12), sia rilegificando materie disciplinate da regolamenti di delegificazione (articolo 4, comma 1 e articolo 30), sia intervenendo con modifiche non testuali su regolamenti ministeriali (articolo 51); il provvedimento, inoltre, ricorre ad espressioni generiche, dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione (ad esempio, l'articolo 38 prevede la facoltà del Ministro del lavoro di prevedere misure di sostegno al reddito per lavoratori disoccupati o a rischio di esclusione del mercato del lavoro, senza specificare il tipo di atto da adottare né i criteri da seguire per l'individuazione delle misure).

Il provvedimento, sul quale il Comitato si era espresso con condizioni e osservazioni, si inserisce in una prassi, da tempo invalsa, di utilizzo anomalo dello strumento della delegazione legislativa. Un dato indubbiamente significativo è rappresentato dal rilevante numero di disposizioni di delega contenuto in un numero relativamente esiguo di leggi, ciascuna delle quali è oggetto di approvazione in tempi rapidi. L'intervento da parte del Capo dello Stato sul tema richiama l'attenzione e valorizza il ruolo dell'Istituzione parlamentare nella produzione di «buone leggi»: poche, scritte in modo chiaro, dal significato certo, dagli effetti corrispondenti agli scopi prefissati, tali da recare benefici maggiori dei costi e prive di conseguenze indesiderate. Il richiamo sulle questioni di tecnica legislativa occupa la parte iniziale del messaggio, che precede i due principali motivi di rinvio ex art. 74 Cost.: siamo quindi di fronte ad un intervento di *moral suasion* da parte del Capo dello Stato e non ad un monito di costituzionalità⁵, in linea con i precedenti presidenziali e con l'orientamento del giudice costituzionale che, in più occasioni, ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità secondo la quale l'*iter legis* seguito

⁵ Sulla posizione presidenziale in materia di tecnica legislativa si veda E. ALBANESI, *Moral suasion presidenziale e giurisprudenza costituzionale in materia di logistica. La vicenda del c.d. decreto sicurezza* in *Rassegna Parlamentare* n. 2/2008

costituirebbe motivo di legittimità costituzionale⁶. In buona sostanza, dunque, il *modus procedendi* dei lavori parlamentari rimane nell'autonomia del Parlamento e non è aspetto sindacabile dal giudice costituzionale. Il Capo dello Stato ha richiamato tali aspetti nella premessa al messaggio di rinvio (tanto che il messaggio continua con “*Ciò premesso...*”) facendo appello alle Camere affinché pongano una maggiore attenzione sul modo di legiferare. E che si tratti di un auspicio e non di un motivo di rinvio è lo stesso messaggio a dirlo: “... *con l'auspicio di una attenta riflessione sul modo in cui procedere nel futuro alla definizione di provvedimenti legislativi, specialmente se relativi a materie di particolare rilievo e complessità...*”.

Diversamente dai precedenti interventi in questo caso il Presidente non ha chiamato in causa un preciso organo parlamentare rivolgendosi genericamente alle istituzioni parlamentari anche se ha citato il ruolo delle Commissioni parlamentari. Riteniamo, al di là delle commissioni, che un compito fondamentale all'interno delle Assemblee parlamentari possa essere svolto dai Presidenti della Camera e del Senato e auspichiamo che una maggiore attenzione ai temi di tecnica legislativa, soprattutto in termini di azione sulla procedura parlamentare, possa essere avviata con la modifica regolamentare conseguente al recepimento dei principi derivanti dalla nuova legislazione in

⁶ Ricordiamo, in particolare, le pronunce del giudice costituzionale sul ricorso al maxiemendamento (sentenza n. 1/2008) ovvero sul disegno di legge di conversione in legge (in part. sentt. N. 171/2007 e 128/2008). La Corte ha evitato di assumere una posizione netta sul tema, ma ha chiesto al legislatore, in riferimento a singole materie, una riforma pronta ed efficace per garantire il rispetto di diritti costituzionalmente garantiti e, conseguentemente, una maggiore attenzione nell'elaborazione parlamentare del prodotto normativo (per un esame approfondito dei casi citati si rinvia a V. PAMIO, *Corte costituzionale e tecniche legislative: il triennio 2002-2004* in *Diritto e società*, n. 1/2005, pp. 75-130. Sul punto si vedano, inoltre, L. PEGORARO, *Il problema della tecnica legislativa come problema costituzionale* in *Qualità normativa e tecnica legislativa*, Libreria Bonomo, Bologna, 2003, S. VENEZIANO, *La decretazione d'urgenza nella prospettiva della Corte costituzionale* in: N. LIPARI (a cura di) *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, Edizioni scientifiche italiane, Roma, 2006, pp. 409-422; A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale : appunti intorno ad una questione aperta* in V. COCOZZA E S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale - atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 842-867).

materia di contabilità di stato e dal recepimento del Trattato di Lisbona che costituiscono, al momento, il primo motivo di intervento per avviare una riforma dei regolamenti.

Il controllo sui criteri di produzione normativa costituisce uno degli aspetti più significativi dei rinvii del Capo dello Stato⁷, tanto da produrre una dottrina presidenziale delle fonti⁸. Proprio in considerazione dell'autorevolezza e della particolare rappresentatività della sede dalla quale provengono i richiami – siano essi formali, come nel caso del rinvio, o informali, come nel caso di lettere o note – possiamo affermare che il tema stia acquisendo importanza crescente e che su di esso debba necessariamente concentrarsi il lavoro coordinato del Governo e del Parlamento.

⁷ Nell'agosto 1999 il Presidente Ciampi ha istituito una Unità operativa di controllo con il compito di valutare gli effetti della legislazione sul bilancio pubblico e conferire una più incisiva capacità di analisi e maggiore valenza tecnica all'attività di controllo preventivo del Quirinale. Ricordiamo come la Presidenza della Repubblica abbia operato rinvii di testi legislativi per motivi riguardanti la "logica della legislazione" e criteri funzionali riguardanti il sistema delle fonti.

⁸ Si veda A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ... contraria?* in www.unife.it/forumcostituzionale.html.