

LA LEGGE DI DELEGAZIONE PER L'ATTUAZIONE DEL "LIBRO BIANCO" DEL MINISTRO DEL LAVORO: PROFILI COSTITUZIONALI DELLA PROCEDURA PROPOSTA

di Vittorio Angiolini

La delega del potere legislativo dal Parlamento al Governo ha una storia tormentata.

Sino dagli anni '50 la Corte costituzionale ha affermato di poter essere garante non solo del rispetto dei limiti della delega legislativa da parte del Governo delegato, ma anche del rispetto dei limiti assegnati dall'art. 76 cost. al Parlamento delegante. Da allora, la Corte non è stata peraltro mai eccessivamente rigorosa nel valutare l'effettiva osservanza di questi limiti da parte del Governo, e lo è stata ancor meno nel valutare l'osservanza dal Parlamento dell'art. 76 cost.

Il meno che si possa dire, a proposito del progetto di delegazione avanzato dal Governo per l'attuazione del "libro bianco" del Ministro del Lavoro, è che questo progetto può mettere a dura prova l'atteggiamento della Corte, di cui da tempo la dottrina invoca la rimeditazione.

Siamo infatti, anzitutto, in una situazione costituzionale ben diversa da quelle del passato ed in evoluzione.

In passato, e più esattamente a partire dalla seconda metà degli anni '60, abbiamo già conosciuto una tendenza del Governo ad appropriarsi dei poteri di legislazione di spettanza parlamentare. Non casualmente, tuttavia, questa tendenza non si è tanto concretizzata in un uso smodato della delegazione legislativa, quanto in quello che, non a torto, è stato battezzato come "abuso" del decreto-legge. I decreti-legge, che l'art. 77 cost. àncora a presupposti di urgente necessità che vanno soggetti a conversione parlamentare, sono stati utilizzati dal Governo in misura così massiccia da divenire, per ampi tratti della nostra esperienza costituzionale, il canale normale, ed anzi prevalente, per l'esercizio dei poteri di legislazione.

La preferenza accordata al decreto-legge, per consentire l'appropriazione del potere legislativo da parte del Governo, non è casuale per i connotati specifici di questo strumento, in confronto a quello della delegazione legislativa. Il decreto-legge, a differenza di quello che sarebbe potuto accadere con la delegazione, ha permesso infatti di realizzare un'indistinzione e condivisione di competenze e responsabilità tra Parlamento e Governo. Da un lato, poiché in pendenza della conversione esso esplica immediata efficacia, il decreto-legge ha potuto essere utilizzato dal Governo come "iniziativa di legge rinforzata" – per riprendere la terminologia di A. Predieri – la quale costringesse il Parlamento ad attivarsi. D'altro lato, l'ultima parola è rimasta al Parlamento a cui, in sede di conversione in legge dei decreti governativi, è stata riconosciuta una libertà pressoché totale di emendamento.

Sotto questo profilo, il ricorso al decreto-legge si è mostrato come l'accorgimento più redditizio, quantunque di incerta costituzionalità, in una situazione in cui Governi sorretti da coalizioni politiche composite ed ondegianti avevano esigenze non solo di forzare la mano al Parlamento, ma anche di conservare margini di trattativa, circa il contenuto degli atti legislativi, in seno ad una maggioranza parlamentare dai contorni frastagliati e talora indefiniti.

La situazione è perciò cambiata soltanto allorché, dopo il 1993, si sono riformati i sistemi elettorali per l'elezione delle Camere, sulla premessa, poi almeno parzialmente inveratasi, di giungere a maggioranze parlamentari più solide e coese a sostegno del Governo. E' a partire dall'introduzione di sistemi elettorali con una più spiccata vocazione maggioritaria che il ricorso martellante ai decreti-legge, oltre ad apparire un "abuso", è anche apparso disfunzionale, perché suscettibile di appannare o sfumare, nell'alveo parlamentare, il distinguo di responsabilità tra la maggioranza governativa e l'opposizione o le minoranze.

Ed infatti, per la prima volta nella sent. n. 360 del 1996, la Corte costituzionale, raccogliendo taluni degli auspici degli studiosi, è intervenuta a porre un freno al proliferare dei decreti-legge a ripetizione. Il che, tuttavia, non ha posto fine ai tentativi governativi di appropriarsi del potere legislativo, i quali, da quel momento, si sono indirizzati, piuttosto che all'uso del

decreto-legge diventato più temperato, in modo più deciso verso l'utilizzo della delegazione legislativa: ci sono state deleghe a vasto spettro, con principi e criteri direttivi non univocamente determinati e con possibilità di "correzioni" nel tempo a venire.

In questo senso, c'è da chiedersi davvero se il rimedio non sia stato peggiore del male, e cioè se il legiferare del Governo in virtù di delega, anziché mediante decreti-legge, non abbia aggravato le cose, nell'indebolire, per opposizioni e minoranze, le garanzie di cui il mutamento del sistema elettorale, assicurando un più netto distinguo ed una compattezza della maggioranza, avrebbe dovuto viceversa giustificare il potenziamento. E' innegabile infatti che, per la circostanza stessa di sottrarre l'operato del Governo ad un vaglio successivo del Parlamento, la delegazione legislativa, a paragone del decreto-legge, offre spazi ancor più angusti affinché le opposizioni e le minoranze parlamentari possano giocare effettivamente un qualche ruolo nell'elaborazione delle leggi.

Questo dubbio, che potrebbe e forse dovrebbe spingere la giurisprudenza a ripensare criticamente l'attenuazione del sindacato di costituzionalità su leggi di delegazione e leggi delegate, diventa poi fortissimo nell'esaminare un'iniziativa come quella del Governo Berlusconi per l'attuazione del "libro bianco".

Ampiezza inusitata di ciò su cui il Governo è chiamato per delega a legiferare, più somigliante a una serie di "materie" che non ad un "oggetto", come invece esige l'art. 76 cost.; "criteri" e "principi" assolutamente vaghi e non in grado di essere "direttivi", o talora addirittura consistenti in brani di disposizioni passibili di essere completati in diversissima guisa e di assumere variabilissimi significati: i punti critici ravvisabili nella delega progettata per l'attuazione del "libro bianco", dal punto di vista della costituzionalità, sono sicuramente molti e rilevanti; se il progetto avrà un seguito, si dovrà analizzarli partitamente.

Per ora, vale la pena di sottolineare soltanto che ci sono buonissime ragioni affinché il vaglio sulla costituzionalità sia particolarmente severo per questa delega, stante le caratteristiche inconsuete della proposta governativa.

La caratteristica inconsueta è insita, in primo luogo, proprio nelle "materie" (o negli "oggetti") che, per l'attuazione del "libro bianco", il Governo vorrebbe vedersi delegate(i) dal Parlamento. In genere, le delegazioni legislative a più vasto spettro, nell'Italia repubblicana, hanno riguardato la materia amministrativa, ovvero ed anche il diritto privato e penale quando, però, si trattasse di modificare la disciplina codicistica essa stessa frutto di delegazione legislativa. La delega che il Governo Berlusconi vorrebbe strappare per l'attuazione del "libro bianco", al contrario, attiene ad aspetti del diritto privato, e segnatamente del diritto del lavoro, che sono disciplinati da leggi apposite, per lo più prodotte dal parlamento a seguito di un dibattito ricco ed approfondito. Sicché, in questo caso più che in altri l'utilizzo della delega legislativa può suonare come elusivo, anche per la sostanza, delle competenze del Parlamento e delle istanze di discussione e verifica democratica che solo nell'attività delle Camere possono essere soddisfatte pienamente.

Inoltre, ed in stretta connessione, occorre ricordare che, nel quadro italiano come in quello degli altri paesi europei, la legislazione giuslavoristica, proprio per questo non esaurita né probabilmente esauribile nel Codice civile, si distingue dalla rimanente legislazione di diritto privato. Ciò non foss'altro perché la legislazione giuslavoristica, a differenza di altra legislazione di diritto privato, non va ad incidere soltanto sull'esercizio dell'autonomia individuale privata, bensì è influente per l'esercizio dell'autonomia collettiva di lavoratori e datori di lavoro e, quindi, per la libertà sindacale costituzionalmente garantita (art. 39 cost.).

Il che aggrava il sospetto di autoritarismo per l'estromissione sostanziale del Parlamento da una disciplina legislativa la quale, per indole sua propria, implica un interessamento qualificato dei differenti attori delle relazioni sindacali. Tanto più che, per come congegnata, la delega progettata dal Governo Berlusconi parrebbe rendere esplicito l'intendimento di arrogare esclusivamente al Governo, mettendo in un angolo il Parlamento, qualunque contatto con le parti sociali concernente l'attuazione del "libro bianco": ne è testimonianza la procedura prefigurata per l'esercizio del potere legislativo delegato, in cui "le associazioni sindacali rappresentative dei datori e prestatori di lavoro" sarebbero "sentite" solo anteriormente, e non durante o successivamente, all'esame consultivo degli "schemi dei decreti legislativi" demandato alle Commissioni parlamentari.