

## Politically (in)correct – Legge di bilancio 2019: Presidente Mattarella ci faccia sognare!

di Giuliano Cazzola

**Tag:** #leggedibilancio #bilancio2019 #collegatolavoro #Mattarella

Alcuni quotidiani hanno diffuso la notizia – non confermata né smentita dal Quirinale - che **il Presidente della Repubblica potrebbe rifiutarsi di promulgare la legge di bilancio**, una volta approvata, in quanto contraria alle indicazioni provenienti dalla Unione europea. Ovviamente, la cosa ha sollevato l'indignazione preventiva dei commentatori sovranisti, i quali – da trogloditi in materie di regole - non hanno esitato a vagheggiare di una sudditanza nei confronti di Bruxelles. La promulgazione di una legge è, infatti, un atto dovuto. È quindi impensabile che un Presidente scrupoloso e corretto come Sergio Mattarella assuma una posizione siffatta che, oltre ad essere illegittima, determinerebbe, tra l'altro, una situazione di pericolosa instabilità, non solo politica.

**La Costituzione attribuisce al Capo dello Stato una diversa possibilità di intervento nel processo legislativo, di cui si avvalsero, in tutta la storia della Repubblica, solo due suoi predecessori:** Francesco Cossiga (un messaggio da non confondere con quello che, nel 1991, esortava il Parlamento a porsi il problema delle riforme istituzionali) e Giorgio Napolitano, nel 2010, durante il suo primo mandato, con osservazioni critiche in merito ad una legge - il c.d. collegato Lavoro - ritenuta molto importante dal governo allora in carica presieduto da Silvio Berlusconi. La norma di cui si avvale Napolitano (prima di lui Cossiga) fu **l'articolo 74 della Carta**, il quale recita: **“Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata”**.

Il c.d. **collegato Lavoro** (AC 1441 e AS 1167), una proposta collegata alla legge di bilancio per il 2009, aveva avuto, a quel momento, un iter travagliato: ben 4 letture e forti polemiche in occasione di ognuna. Per la delicatezza dei temi trattati, ad ogni passaggio c'era stata una questione che aveva suscitato, in particolare, la polemica tra maggioranza ed opposizioni, salvo concentrarsi poi su di un diverso motivo di scontro nel passaggio alla lettura successiva. Mentre l'AS 1167-B era all'esame del Senato per essere approvato nel medesimo testo messo a punto dalla Camera, sui quotidiani, a seguito di un appello sottoscritto da alcuni giuristi, **esplose la polemica** (in primo luogo da parte della Cgil) contro le disposizioni di cui all'articolo **31** in materia di conciliazione ed arbitrato, con particolare riferimento **all'effettiva volontà del lavoratore di sottoscrivere la clausola compromissoria** che avrebbe indirizzato la composizione del contenzioso in materia di lavoro verso un lodo di equità davanti ad un collegio arbitrale. Intanto, il fatto che il Quirinale prendesse tempo, dopo l'approvazione definitiva, nella promulgazione della legge, autorizzava più di un dubbio sulla linea di condotta che il Capo dello Stato avrebbe seguito. Queste indiscrezioni non

furono sicuramente estranee alla decisione del Governo di invitare le parti sociali – in un incontro svoltosi l'11 marzo del 2010 – a sottoscrivere un **avviso comune** con il quale le stesse si impegnavano (senza l'adesione della Cgil) ad **escludere la materia della risoluzione del rapporto di lavoro nelle intese negoziali con cui erano chiamate ad introdurre, nella contrattazione collettiva, delle forme di conciliazione e di arbitrato**. Era un modo, questo, con il quale il Governo, nella persona del ministro Maurizio Sacconi, tentava di allontanare la pressione politica esercitata sul tema dell'arbitrato. Ma nell'aria si avvertiva che qualche cosa di importante stava per accadere.

“Tanto tuonò che piovve”: il testo della legge (che poi prese in nome di AC 1441-*quater*-D) fu rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, per una nuova deliberazione, **con messaggio del 31 marzo 2010, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione**. Era la **prima volta che un Presidente assumeva una posizione su di una legge in materia di lavoro**. In sostanza, l'articolo 74 riconosce al Capo dello Stato un'ampia discrezionalità in materia, limitandosi soltanto a chiedere che il rinvio avvenga “con un messaggio motivato”; il medesimo articolo afferma altresì che – se approvata nuovamente dalle Camere – la legge deve essere promulgata. Perché è solo il Parlamento titolare del potere legislativo. Pertanto la mancata proroga sarebbe una violazione della Costituzione. Il messaggio in questione conteneva un rinvio motivato e circostanziato, che affrontava, in premessa e in termini generali, anche il tema della complessità del provvedimento che, nel corso di ben quattro letture, si era caricato di un numero crescente di articoli spesso riguardanti materie eterogenee.

Ciò premesso – con l'auspicio di un'attenta riflessione sul modo in cui procedere nel futuro alla definizione di provvedimenti legislativi - **il messaggio di rinvio indicava le disposizioni su cui era richiesta una nuova deliberazione, soffermandosi, in particolare e con precise osservazioni anche di merito, sull'articolo 31**, che modificava le disposizioni del Codice di procedura civile in materia di conciliazione e arbitrato nelle controversie individuali di lavoro, e **sull'articolo 20**, relativo alle responsabilità nei confronti del personale militare che presta la sua opera sul naviglio di Stato. Con riferimento **all'articolo 31** il messaggio presidenziale, pur ritenendo apprezzabile un indirizzo normativo teso all'introduzione di strumenti arbitrari volti a prevenire e accelerare la risoluzione delle controversie, evidenziava tuttavia la **necessità di definire, in via legislativa (non solo contrattuale), meccanismi meglio idonei ad accertare l'effettiva volontà compromissoria delle parti, con riguardo al contratto individuale, e a tutelare il lavoratore, soprattutto nella fase di instaurazione del rapporto di lavoro**.

Inoltre, **il messaggio metteva in luce che la possibilità di pervenire a una decisione arbitrale “secondo equità” non poteva in ogni caso compromettere diritti costituzionalmente garantiti, o comunque indisponibili, di cui era titolare il lavoratore**; nel settore del pubblico impiego, tale possibilità andava altresì coniugata con il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento, trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa. Nel messaggio era apprezzato **l'avviso comune sottoscritto, l'11 marzo 2010, dalle parti sociali** (senza l'adesione della CGIL) con il quale le stesse si erano impegnate “a definire con tempestività un accordo interconfederale escludendo che il ricorso delle parti alle clausole compromissorie poste al momento della assunzione possa riguardare le controversie relative al rapporto di lavoro”; ma si affermava, nel contempo, che doveva essere meglio risolto il problema del rapporto tra legge e contratto e che

l'individuazione dei diritti inderogabili era più ampia di quella riguardante la materia del licenziamento di cui all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori.

**Un forte richiamo era contenuto, nel messaggio, rispetto alla sussistenza di un'effettiva condizione di volontarietà da parte del lavoratore nel momento in cui veniva chiamato a sottoscrivere la clausola compromissoria, soprattutto se al momento dell'assunzione quando la sua posizione era più debole.**

L'ultimo rilievo attinente all'articolo 31 riguardava le perplessità sollevate dal previsto decreto che il ministro del Lavoro e delle politiche sociali sarebbe stato autorizzato ad emanare per regolare la materia dell'arbitrato secondo equità, una volta trascorsi dodici mesi di sostanziale **inerzia delle parti sociali**: il messaggio di rinvio aveva ritenuto che non vi fossero, al momento, i presupposti di una delegificazione in tale materia.

Per quanto attiene **all'articolo 20** – lo ricordiamo per dovere di cronaca - il messaggio evidenziava **la necessità di una riformulazione della norma** volta ad assicurare, escludendo profili di rilevanza penale (in linea con gli adattamenti del resto previsti al riguardo dal testo unico in materia di sicurezza sul lavoro), **l'effettiva sussistenza di un autonomo titolo di responsabilità sul quale fondare il diritto al risarcimento per i danni arrecati alla salute dei marinai impiegati sul naviglio di Stato**, prevedendo altresì l'istituzione di un apposito fondo che provvedesse ad assicurare l'effettivo risarcimento. L'articolo 20 recava disposizioni in materia di infortuni e di igiene del lavoro; in particolare, attraverso l'interpretazione autentica dell'articolo 2, lettera b), della legge n. 51 del 1955, si mirava ad escluderne l'applicazione non soltanto, come da essa espressamente previsto, per il “lavoro a bordo delle navi mercantili e a bordo degli aeromobili”, ma anche per il lavoro a bordo del naviglio di Stato, fatto salvo il diritto del lavoratore al risarcimento del danno eventualmente subito. Per questi motivi era definita la “norma salva Ammiragli”.

Infine, il messaggio del Capo dello Stato sottolineava, in termini invero difficili da apprezzare nelle loro conseguenze pratiche, l'opportunità di una riflessione anche su disposizioni in qualche modo connesse a quelle citate - presenti negli articoli 30, 32 e 50 - che riguardavano gli stessi giudizi in corso “e che oltretutto rischiavano, così come erano formulate, di prestarsi a seri dubbi interpretativi e a potenziali contenziosi”. Non si ritiene utili appesantire la rievocazione di quel messaggio anche a proposito di queste norme, limitandoci al nodo cruciale di cui all'articolo 31.

Il governo e la maggioranza tennero in quel caso un atteggiamento di grande correttezza istituzionale. Avrebbero potuto sollevare qualche problema politico. In fondo Napolitano era stato eletto da una maggioranza di centro-sinistra ed il suo messaggio faceva proprie le obiezioni sollevate dalla Cgil e da giuslavoristi vicini a questo sindacato. Prevalse, invece, l'intenzione di dare corso alle osservazioni contenute nel messaggio e di rifiutare il braccio di ferro con il Quirinale (ovvero l'approvazione del testo nella stessa versione) che peraltro la norma costituzionale avrebbe consentito.

La Camera, da dove ripartì il riesame, tenne conto dei rilievi del Capo dello Stato e formulò le seguenti modifiche, dapprima votate in Commissione Lavoro in sede referente, poi trasmesse in Aula.

In particolare, relativamente all'articolo 31 fu previsto:

- che nell'arbitrato di equità si dovesse tener conto, oltre che dei principi generali dell'ordinamento, anche dei principi regolatori della materia (derivanti anche da obblighi comunitari);
- che in caso di impugnazione del lodo arbitrale la competenza fosse, in unico grado, del Tribunale in funzione di giudice del lavoro;
- che la clausola compromissoria non potesse essere pattuita e sottoscritta prima della conclusione del periodo di prova (e, ove non previsto, prima che fossero trascorsi 30 giorni dalla stipulazione del contratto di lavoro);
- che la clausola compromissoria non potesse comunque avere ad oggetto le controversie relative alla risoluzione del contratto di lavoro;
- che davanti alle commissioni di certificazione le parti potessero farsi assistere da un legale di fiducia o da un rappresentante dell'organizzazione sindacale o professionale a cui avessero conferito mandato;
- che in assenza di accordi interconfederali o contratti collettivi volti a definire la pattuizione di clausole compromissorie, trascorsi 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convocasse le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative, al fine di promuovere un accordo; nel caso in cui non si giungesse ad un accordo nei successivi 6 mesi, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, potesse individuare, in via sperimentale, tenuto conto delle risultanze istruttorie del confronto tra le parti sociali, le modalità di attuazione della nuova disciplina.

La storia non era finita qui. Al suo approdo in Aula, l'opposizione riuscì a far passare un emendamento che feriva a morte la clausola compromissoria. Così furono necessarie altre due letture per arrivare nel novembre 2010 a questa legge (col n. 183), dopo un iter procedurale di ben 27 mesi. Il bello è che, poi, di tutto il *casus belli* della clausola compromissoria e del relativo arbitrato secondo equità, non si fece più nulla. Quelle norme ora giacciono nel dimenticatoio delle occasioni perse.

Ad avviso di chi scrive, a dieci anni di distanza, sarebbe non solo legittimo, ma opportuno che il Presidente Mattarella si avvallesse del potere che gli è conferito dall'articolo 74, una volta che la legge di bilancio fosse approvata in via definitiva. Le motivazioni del messaggio presidenziale troverebbero riferimento nell'articolo 81 della Costituzione che ha recepito il *fiscal compact* ("Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico./Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali"). Inoltre, è opportuno ricordare che le procedure per l'elaborazione della legge di bilancio, nell'ambito dell'Unione europea, non sono stabilite a titolo di reciproca informazione, allo scopo di scambiarsi lettere di cortesia, ma riguardano regole di codeterminazione e di codecisione coerenti con l'appartenenza ad una comunità integrata.

L'invio da parte del Capo dello Stato di un messaggio al Parlamento, ai sensi dell'articolo 74, con la richiesta motivata di un riesame, anche se fosse ignorata – come è prevedibile - dal governo e dalla maggioranza **servirebbe quanto meno a chiarire le responsabilità di un provvedimento che – al di là del merito discutibile – è nato e si conferma come una violazione ed una sfida aperta nei confronti di un progetto politico che il Paese persegue dal 1957, quando fu tra i fondatori della Comunità europea.** Anche per il Presidente della Repubblica vale l'imperativo categorico: “Si faccia quanto si deve, accada ciò che può”.

*Giuliano Cazzola*  
Membro del Comitato scientifico ADAPT