

29 dicembre 2014

Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti

di Andrea Guazzarotti

Professore associato di Diritto costituzionale - Università degli Studi di Ferrara

Abstract L'articolo analizza, come caso di studio, l'approvazione parlamentare della legge delega sulla riforma del mercato del lavoro (c.d. Jobs Act), comparandola con la precedente riforma omologa (c.d. legge Monti-Fornero), al fine di evidenziare l'analoga strategia politica dei due diversi governi. In entrambi i casi, le procedure parlamentari sono state accelerate e distorte al fine di presentarsi ai vertici dei capi di governo dell'UE con la riforma del mercato del lavoro approvata il prima possibile. La governance economica si mostra, specie nel caso del Jobs Act, quale legittimazione dell'azione di governo compensativa della carente legittimazione democratico-parlamentare e, contemporaneamente, quale leva per svilire le procedure parlamentari interne. La più vistosa distorsione avutasi nel caso del Jobs Act è data dal tentativo – in parte riuscito – di far approvare al Parlamento una delega “in bianco” al Governo, in violazione del dettato costituzionale (art. 76 Cost.). L'analisi del caso cerca di dimostrare come i precedenti della giurisprudenza costituzionale sui requisiti delle leggi delega siano stati ampiamente strumentalizzati dal Governo; di qui la necessità di rivitalizzare la prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti a tutela dei processi democratici interni, quali insostituibili filtri delle istanze economiciste della governance europea. Aim of the article is to analyse the case-study of the procedures by which the Italian Parliament approved the so called “Jobs Act”, a statute authorizing the Government to enact delegated legislation in order to reform the Italian labour market. As it happened with the analogous reform of the Monti Government, parliamentary procedures have been strained – probably against the Constitution and its Articles 72 and 76 – in order to obtain quick “structural reforms” to be showed at the earliest meeting of the European Council. The article critically analyses the “liaisons dangereuses” between EU economic governance and national reforms of the labour market, in order to demonstrate how European governance badly influences the internal democratic process. In order to re-establish a fair balance between competitiveness values of the European level and fundamental rights of the internal constitutional level, the Italian Constitutional Court should change its tolerant approach towards governmental abuses of the parliamentary process aimed at authorizing delegated legislation, at least when individual and collective fundamental rights are involved.

Sommario: 1. *Riforme del lavoro da ostentare ai vertici UE: il precedente della legge Monti-Fornero* – 2. *Il Jobs Act: un “non-testo” di legge che riserva al Governo la riforma dei contratti di lavoro subordinato* – 3. *La legittimazione dell’UE e le logiche della governance* – 4. *L’indimostrato fondamento empirico della Flexicurity e la politicità della sua implementazione* – 5. *La prescrittività delle norme costituzionali sulle fonti* – 6. *(segue): la strumentalizzazione della giurisprudenza costituzionale sulle deleghe legislative e la necessità di un ripensamento da parte della Corte costituzionale* – 7. *Filtrare e mediare le istanze dell’efficienza economica attraverso il dibattito democratico.*

1. *Riforme del lavoro da ostentare ai vertici UE: il precedente della legge Monti-Fornero*

Col termine “Jobs Act” si intendono due distinti atti del Governo Renzi, entrambi varati nell’aprile del 2014: il primo è un decreto legge incentrato principalmente sulla liberalizzazione del contratto a termine, ossia sull’aumento della c.d. “flessibilità in entrata” del mercato del lavoro.[1] In parole povere: aumentare il precariato nella speranza che ciò determini maggiori assunzioni.[2] Il secondo è il noto disegno di legge delega di recente approvato in via definitiva, presentato contestualmente al decreto legge citato, recante un ampio quanto indeterminato disegno di riforma delle diverse tipologie di contratti di lavoro subordinato, oltre al riordino della disciplina degli ammortizzatori sociali e alla semplificazione, revisione e aggiornamento di altri ambiti dei rapporti di lavoro.[3] Questo secondo “Jobs Act” è salito nei mesi scorsi agli onori della cronaca per la battaglia parlamentare che si è ingaggiata durante la sua approvazione in prima lettura al Senato. Modalità e tempistica del voto sono state forzate dalla scelta del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia su un maxiemendamento presentato direttamente in Aula comprensivo dell’intera delega.[4] Ciò al dichiarato fine di ottenere l’approvazione del testo di legge delega (almeno da un ramo del Parlamento) in una data fortemente simbolica: quella del vertice europeo sull’occupazione dell’otto ottobre 2014 tenutosi a Milano su richiesta congiunta del Presidente francese Hollande e del nostro Presidente del Consiglio.[5]

La prima osservazione che viene alla mente è l’impressione del *dèjà vu*. La vicenda ricorda, infatti, quanto avvenuto in sede di approvazione dell’altra “epocale” riforma del lavoro, c.d. legge Monti-Fornero (l. n. 92/2012). E ciò non solo e non tanto per l’aspro dibattito sulla revisione dell’art. 18 dello Statuto dei Lavoratori che l’una e l’altra riforma ha accompagnato e accompagna, bensì per le modalità e la tempistica di approvazione. La riforma Monti-Fornero fu approvata a tappe forzate, attraverso una compressione delle procedure palesatasi già nella fase governativa della deliberazione del disegno di legge: quest’ultimo non era iscritto all’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri in cui fu approvato (il 23 marzo 2012); la sua approvazione recava la dicitura “salvo intese”, ossia una mera intesa di massima tra i membri del Consiglio dei Ministri che non ha avuto per oggetto l’articolato di legge poi trasmesso alle Camere: è perciò presumibile che tale articolato sia stato redatto, come avviene in simili casi, con l’intervento preponderante del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) e

del Presidente del Consiglio. Tra approvazione del Consiglio dei Ministri e presentazione al Senato del disegno di legge Monti-Fornero trascorsero addirittura 13 giorni e fino alla presentazione il Governo aveva pubblicato esclusivamente un testo non redatto in articoli di mera descrizione sommaria della riforma. Per quella (tanto dibattuta e pubblicizzata) riforma non furono fatte né consultazioni delle parti sociali né Analisi dell'impatto della regolamentazione (che di quelle consultazioni dovrebbe istituzionalmente dar conto).[6] Nella fase parlamentare, il disegno di legge fu fatto approvare alle Camere in meno di tre mesi, ricorrendo a ben otto voti di fiducia con relativi maxi emendamenti (che hanno ridotto a soli quattro articoli un testo di ben settantasette articoli originali, con ovvia proliferazione di commi). Unico, dichiarato, fine di tanta urgenza era quello di permettere al governo "tecnico" di presentarsi quanto prima al tavolo europeo con l'ambita "riforma" del mercato del lavoro approvata.[7]

La fretta, a quanto pare, non è buona consigliera: la legge Monti-Fornero ha dovuto subire nei diciotto mesi successivi alla sua entrata in vigore ben cinque interventi che hanno modificato complessivamente trentatré commi, ne hanno aggiunti 9 e abrogato uno.[8] Ma, al di là di tali correzioni, la tanto pubblicizzata riforma del mercato del lavoro voluta dall'allora Presidente del Consiglio Monti quale fiore all'occhiello dell'Italia nei confronti dell'Europa e giudicata come "ambiziosa" dalla stessa Commissione UE,[9] pare abbia ottenuto magri risultati, sia in termini di quantità che di qualità dell'occupazione. Tanto magri da esser necessaria e da venir sollecitata dall'UE (nonché dal FMI, dall'OCSE e dal Presidente della BCE) una nuova riforma del mercato del lavoro: il famigerato *Jobs Act*, appunto.

2. *Il Jobs Act: un "non-testo" di legge che riserva al Governo la riforma dei contratti di lavoro subordinato*

Per questa seconda riforma "epocale", però, non si è scelta la strada della legge parlamentare, bensì quella più scopertamente verticistica del ricorso alla decretazione legislativa. Il Governo, infatti, non solo ha voluto essere il protagonista della stesura del progetto della riforma del diritto del lavoro, ma ha preteso e pretende realizzare la riforma in pressoché perfetto isolamento dai condizionamenti parlamentari (differenza spiegabile, rispetto al Governo Monti, in virtù del fatto che questo governo non è di meri "tecnici"). Il cuore della delega, infatti, si incentra sulla realizzazione di un "testo organico" di riforma di tutte le tipologie contrattuali esistenti.[10] E su un simile intervento riformatore i principi e criteri direttivi risultavano quanto mai evanescenti, se non praticamente assenti. A titolo di esempio, la tanto accesa discussione sulla portata da dare alla modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori non trovava alcun appiglio testuale nelle disposizioni sull'oggetto o sui principi direttivi.[11] Così facendo, il Governo (o, più semplicemente, il Presidente del Consiglio assieme con il Ministro del lavoro) ha inteso lasciarsi mano libera e sottrarsi al dibattito parlamentare sul merito della riforma. Ciò al fine, non tanto e non solo di mettere fuori gioco le opposizioni parlamentari (è noto che

l'opposizione corrispondente ai parlamentari di Forza Italia-Pdl non osteggi gli obiettivi della riforma), bensì le opposizioni interne al maggior partito di maggioranza, che è poi quello attualmente guidato dallo stesso Presidente del Consiglio.[12] L'aver posto la fiducia in prima lettura al Senato (minacciando di porla anche alla Camera) esalta questa logica, proprio perché si obbligano i parlamentari ad approvare *non tanto* un testo di legge voluto dal Governo (come avvenuto con la legge Monti-Fornero), *bensì* un "non-testo di legge" che lasci mano libera al Governo di riscrivere, tra l'altro, la disciplina del contratto "comune" di lavoro subordinato, ossia del contratto a tempo indeterminato (compresa la disciplina delle garanzie contro i licenziamenti illegittimi).

Deleghe fatte approvare a colpi di fiducia, recanti principi e criteri direttivi indeterminati se non addirittura inesistenti, si sono già avute proprio in materia giuslavoristica.[13] Tuttavia, un conto è operare un «riordino della normativa» in materia di servizi per l'impiego, gli incentivi all'occupazione e apprendistato,[14] un conto è concepire *ex novo* un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato innovando, tra l'altro, al regime delle tutele contro i licenziamenti illegittimi![15]

3. La legittimazione dell'UE e le logiche della governance

In questo contesto potrebbe collocarsi la strenua ricerca di supporto da parte dell'UE: l'agire comunicativo del Presidente del Consiglio Renzi è volto a patrocinare un'Italia pronta a riforme strutturali tempestive, così da poter ottenere in cambio quella tanto discussa flessibilità in materia di bilancio.[16] Questo alla superficie. A livello più profondo, il supporto da parte dei vertici dell'UE (e degli organi tecnocratici, quali FMI, OCSE e BCE) vale in senso duplice: esso costituisce quel surplus di legittimazione diretto a colmare le carenze del processo democratico interno; ma esso è, al contempo, la leva cui si ricorre per svilire il processo democratico interno.

Anche i contenuti del *Jobs Act* (legge delega) tradiscono questa logica della legittimazione esterna (e, in qualche modo, tecnocratica anziché democratica): nella pressoché totale assenza di definizione dei principi e criteri direttivi sulla riforma delle tipologie contrattuali, il testo originario della delega conteneva un rinvio esplicito agli «obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupabilità».[17] A parte alcune imprecisioni (gli orientamenti sono, notoriamente, triennali,[18] e recano la dicitura "a favore dell'occupazione"), si tratta degli orientamenti prodotti da Commissione e Consiglio europeo all'interno del c.d. Metodo aperto di coordinamento al fine di stimolare gli Stati membri in una "competizione virtuosa" in ambiti sottratti all'*hard law* del diritto dell'Unione.[19] È attraverso queste procedure di *governance* europea (tecnocratiche più che democratiche) che sono stati selezionati negli anni i migliori "benchmarks" delle politiche per l'occupazione e si è distillata la nota ricetta della "Flexicurity", sul modello appunto dei migliori "performers" europei, ossia Danimarca e Olanda.[20] È stato, giustamente, rilevato però che rinviare alle sole

procedure *soft* del Metodo aperto di coordinamento oblitera quanto già il diritto dell'Unione (quello *hard*) dispone in materia di diritto del lavoro e, specialmente, di tutela dei lavoratori, tanto nel diritto derivato, che nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE.[21] Non si sa bene se per questo motivo o per altro, il maxiemendamento fatto approvare a un recalcitrante Senato l'ottobre scorso ha modificato leggermente il tiro, prevedendo che il «testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro» sia redatto «in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali»; a ciò si aggiunge, nello specifico dell'intervento volto a «promuovere il contratto a tempo indeterminato come forma privilegiata di contratto di lavoro», il vincolo che ciò avvenga «in coerenza con le indicazioni europee».[22] E quest'ultima formula, con tutta la sua vaghezza, rimanda forse al Metodo aperto di coordinamento sull'occupazione (MAC d'ora in poi). Intendiamo, non è che gli orientamenti del MAC sull'occupazione rechino prescrizioni dettagliate, tutt'altro.[23] Almeno, non abbastanza al fine di superare l'indeterminatezza della delega ai fini dell'art. 76 Cost. Ma questo non è il punto, almeno nella logica della legittimazione esterna (e tecnocratica) di cui sopra. Più che gli orientamenti di Commissione e Consiglio, probabilmente, a rilevare nella strategia comunicativa del Governo sono le raccomandazioni formulate dalla Commissione sui singoli Stati membri nella loro implementazione di quegli orientamenti (attraverso i Programmi Nazionali di Riforma).[24] Rispetto alla riforma Monti-Fornero, infatti, la Commissione ebbe modo di formulare proprio in tale sede di «controllo *soft*» il suo positivo apprezzamento della riforma, sia *in itinere* che dopo l'approvazione, giudicandola «ambiziosa».[25] Si tratta, in altre parole, di una sorta di canale di comunicazione formalizzato entro un testo di legge quale la delega sulla riforma dei contratti di lavoro subordinato, tra il Governo e Commissione (specialmente) con finalità di integrazione della legittimazione (quella «tecnica» a supporto della debole legittimazione democratica). Segnali di questo tipo, del resto, abbondavano nella riforma Monti-Fornero. Innanzitutto di natura implicita, come era l'art. 1 della l. 92/2012, meramente (e inutilmente) enunciativo degli obiettivi della riforma, obiettivi illustrati nel linguaggio delle comunicazioni della Commissione sulla *Flexicurity*. [26] In secondo luogo, in maniera esplicita.[27] Si tratta però di riferimenti vaghi e ambigui (non a specifiche fonti o atti dell'UE), come del resto stigmatizzato dal parere del Comitato per la legislazione reso sulla legge Monti-Fornero.[28]

Il fenomeno appena tratteggiato si aggiunge a quanto già da molti anni si registra (e, in parte, si critica) in materia di deleghe rinvianti a principi e criteri direttivi «esterni», contenuti in una o più direttive dell'UE.[29] Compresso tra i vincoli di scopo (magari molto dettagliati) delle direttive e l'attuazione governativa mediante decreti, il ruolo del Parlamento appare ristretto in spazi angusti, se non residuali.[30] Con riguardo, però, al profilo affine al fenomeno qui indagato, il problema si pone nei casi in cui le stesse direttive lascino discrezionalità allo Stato nel perseguimento degli obiettivi prescritti a livello europeo (magari in modo vago). Un generico rinvio all'esigenza di adeguare l'ordinamento italiano a simili vincoli dell'UE operato attraverso leggi delega conferisce un indebito monopolio al Governo sull'esercizio di quella discrezionalità, con simmetrica marginalizzazione del Parlamento.[31] Rispetto ai rinvii relativi agli orientamenti del

coordinamento economico, v'è però una peculiare differenza: mentre una direttiva dell'UE costituisce pur sempre il frutto di una decisione politica, adottata con il contributo necessario (anche se forse non preponderante) di un organo democratico, quale il Parlamento europeo, gli atti di *soft law* della *governance* europea non sono frutto di procedimenti democratici, neppure nel senso lato del termine.[32]

4. *L'indimostrato fondamento empirico della Flexicurity e la politicità della sua implementazione*

Il fondamento tecnocratico della legittimazione dei procedimenti di *governance* non deve necessariamente criticarsi per la sua ontologica differenza rispetto al fondamento democratico dei procedimenti legislativi (interni e, in minor grado, europei). Esso è anzi volutamente alternativo alla democrazia: legittimazione attraverso i risultati o l'efficienza, non attraverso il metodo decisionale.[33] Tuttavia, proprio qui sta il punto. Le ricette della *Flexicurity* vengono patrocinate da anni dalla Commissione e dal Consiglio,[34] con il loro corredo di critiche all'eccessiva rigidità del mercato del lavoro italiano specie per ciò che riguarda i licenziamenti dei lavoratori "più garantiti".[35] A tali punti di vista si sono aggiunti sia l'OCSE che la BCE, nella famigerata lettera inviata al Governo italiano nell'agosto del 2011, nonché recentemente l'agenzia di rating *Standard & Poor's*. [36]

Tuttavia, sono gli stessi studi economici sul mercato del lavoro a non aver prodotto fin qui alcuna evidenza empirica circa il nesso causa-effetto tra tutele elevate contro i licenziamenti illegittimi (reintegro v. indennizzo) e scarsa occupazione.[37]

Va riconosciuto, comunque, che nelle ricette sulla *Flexicurity* della Commissione non troviamo solo la c.d. "flessibilità in uscita" (licenziamenti facili), bensì anche misure a favore della "sicurezza" dei lavoratori temporaneamente inoccupati perché licenziati.[38] È la c.d. garanzia non del "posto di lavoro" bensì del "lavoro" in generale e del reddito dei lavoratori anche durante i periodi di disoccupazione involontaria. Al di là delle sottovalutate difficoltà di esportare un modello di mercato del lavoro in ordinamenti assai diversi da quello in cui è nato (la Danimarca),[39] si tratta però di capire come possa scongiurarsi la politica delle due velocità. Se le ricette sulla "flessibilità" della Commissione fanno agevolmente presa sui nostri governi, infatti, quelle sulla "sicurezza" non sembrano fare altrettanto. Il che dovrebbe portarci a riflettere sulla praticabilità di una simile scissione: in altre parole, il binomio della *Flexicurity* non può essere scisso se non a pena di creare rotture dell'equità all'interno del diritto del lavoro degli Stati in cui tale ricetta viene introdotta. L'adozione della flessibilità *subito* con il rinvio della sicurezza *a tempo indeterminato* crea deterioramenti del tessuto ordinamentale (e dei suoi presupposti costituzionali),[40] così come del tessuto economico.[41] Anche per questo motivo va letta criticamente la scelta del Governo di intraprendere la riforma del mercato del lavoro attraverso una delega che rinvia a distinti decreti legislativi, i quali operano una scomposizione del binomio "flessibilità-sicurezza".[42] Binomio che però rischia di essere ancora una volta snaturato, proprio perché le deleghe sono distinte e non v'è alcuna garanzia che il Governo non si limiti a varare le sole riforme sull'aumento della

flessibilità, omettendo quelle sulla sicurezza (anche nell'incertezza della partita europea sui vincoli di bilancio).[43]

5. *La prescrittività delle norme costituzionali sulle fonti*

Quando la discussione sul disegno di legge delega era ancora *in itinere*, la palese carenza definitoria dei principi e criteri direttivi di alcuni tra i più importanti oggetti della delega non ha incontrato critiche da parte dei costituzionalisti. Probabilmente per questa parte della dottrina non si è trattato che dell'ennesimo caso di forzatura o elusione del modello costituzionale dell'art. 76 Cost., su cui tanto è già stato scritto.[44] Mentre più vivace è stata la reazione della dottrina giuslavorista, almeno di alcune sue voci critiche. [45] Non altrettanto avvenne però con riferimento, ad es., alla già citata legge n. 247/2007, recante *Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività*. Sarebbe azzardato sostenere che il motivo di tale diverso approccio allo stesso problema sta nel fatto che, nel 2007, si trattava di un governo dalla connotazione politica più in sintonia con le tradizionali esigenze di tutela della parte debole del rapporto di lavoro subordinato. Meno azzardato, invece, avanzare l'ipotesi per cui, diversamente da oggi, nel 2007 il surplus di legittimazione capace di oscurare i gravi limiti del metodo democratico era dato non dalla tecnocrazia europea, bensì dalla concertazione (il Protocollo raggiunto tra Governo e sindacati, cui la legge delega dà attuazione).[46] L'aver derogato "a sinistra" il modello costituzionale, tuttavia, non rende meno grave l'effetto di simile prassi: l'indebolimento della prescrittività di quella parte di disciplina costituzionale sulle fonti relativa alla delega legislativa. Prescrittività che sarebbe stato, invece, necessario tenere ben viva nel passato proprio in previsione di "tempi peggiori" nel futuro.

Ulteriore alterazione del modello costituzionale è costituita dall'apposizione della questione di fiducia sulla delega (avutasi anche nel 2007, sulla delega di cui alla citata legge n. 247/2007).[47] Si tratta di una fiducia posta su un c.d. "maxiemendamento" governativo interamente sostitutivo presentato direttamente in Aula, conformemente a una prassi che negli anni del maggioritario ha avuto un preoccupante incremento.[48] La prassi, già di dubbia costituzionalità in riferimento all'art. 72 Cost.,[49] aggrava il *vulnus* che una delega "in bianco" è in grado di arrecare alle prerogative delle Camere. I parlamentari, infatti, non sono posti in grado né di conoscere col dovuto anticipo il testo su cui saranno chiamati a votare (col salto dell'istruttoria in Commissione), né di pronunciarsi distintamente su ogni aspetto della riforma legislativa; quel che è più grave è che essi vengono privati di tali prerogative proprio quando si chiede loro di rinunciare in favore del Governo al potere di legiferare sugli oggetti della delega, ossia proprio nel momento in cui più ci sarebbe bisogno di un articolato e consapevole dibattito parlamentare. Tutto ciò finisce per irrigidire i rapporti tra maggioranza e opposizione (nonché i rapporti di forza all'interno della stessa maggioranza di governo, come dimostrato dal dibattito interno al Partito democratico sul *Jobs Act*) e di insterilire il

dialogo tra Governo e Parlamento.[50] A tale proposito, va salutata con interesse la recente sentenza della Corte costituzionale n. 32/2014 sulla legge “Fini-Giovanardi”, per l’introduzione di elementi di maggior rigore a favore del Parlamento che essa è in grado di apportare, sia pure in via indiretta: ivi la Corte, pur non avendo giudicato direttamente sulla costituzionalità della prassi dei maxiemendamenti assistiti da fiducia, ha però rilevato come tale prassi abbia precluso «una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina», nonché «impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo», nonché, infine, precluso l’esame in sede referente da parte delle Commissioni.[51] Tutto ciò non ha condotto all’incostituzionalità della prassi dei maxiemendamenti con fiducia, in sé considerata, ma ha aggravato, agli occhi della Corte, il giudizio negativo sul ricorso a emendamenti innovativi in sede di conversione di un decreto legge, emendamenti ritenuti incompatibili con l’art. 77 Cost.[52] Lo stesso ragionamento potrebbe, forse, applicarsi al giudizio su leggi di delega recanti principi e criteri direttivi indeterminati, per cui l’aggravante della fiducia su maxi-emendamento potrebbe rendere intollerabile ciò che fin qui la Corte ha voluto tollerare.

6. (segue): la strumentalizzazione della giurisprudenza costituzionale sulle deleghe legislative e la necessità di un ripensamento da parte della Corte costituzionale

È noto che nella giurisprudenza costituzionale si rinvencono orientamenti assai tolleranti nei confronti della carente o addirittura assente fissazione di principi e criteri direttivi nelle leggi delega da parte delle Camere.[53] Il disegno di legge delega sul *Jobs Act*, come originariamente presentato e come discusso e approvato in prima lettura al Senato, rende evidente come certi precedenti della Corte costituzionale, magari decontestualizzati, si prestino a facili abusi. [54] Il dato per cui, nella seconda lettura alla Camera, la delega abbia ricevuto specificazioni e integrazioni che, forse, la pongono al riparo dalle violazioni più eclatanti della lettera dell’art. 76 Cost.,[55] non rende meno urgente un’analisi critica della tolleranza della Corte e della sua strumentalizzabilità politica. Si pensi, in particolare, alla formula della Corte secondo cui attraverso il decreto legislativo (o i decreti) è possibile dare «coerente sviluppo e completamento» ai principi della delega.[56] Nella relazione tecnico-normativa che accompagna il disegno di legge delega sul *Jobs Act* sembra che tale formula trasfiguri nella seguente: «(t)rattandosi di un disegno di legge delega, il quale prevede la sola individuazione di principi e criteri direttivi per l’esercizio della delega che viene conferita al Governo, tali principi e criteri direttivi saranno compiutamente esplicitati al momento dell’adozione dei decreti legislativi». Altro dato circa la strumentalizzabilità degli orientamenti della Corte riguarda la possibilità di ricostruire e integrare principi e criteri direttivi carenti sulla scorta degli stessi dibattiti parlamentari:[57] il Ministro del lavoro Poletti si era impegnato (innanzitutto nei confronti della minoranza del Partito Democratico) a dichiarare in Aula quali sarebbero stati i limiti della riforma dei licenziamenti individuali, cosa poi in parte avvenuta nella concitata seduta dell’otto ottobre al Senato, ove il Ministro ha depositato, a conclusione del suo intervento orale, un testo scritto in cui si parla di sostituzione dell’indennizzo al reintegro

«per i licenziamenti economici» e di possibilità del reintegro «per i licenziamenti discriminatori e per quelli ingiustificati di natura disciplinare particolarmente gravi, previa qualificazione della fattispecie».[58] E tale atto informale è stato appunto letto come una strategia per mettere al riparo i futuri decreti legislativi da possibili eccezioni di incostituzionalità.[59]

Siamo evidentemente dinanzi a stratagemmi in grado di svuotare di senso la *ratio* garantista dell'art. 76 Cost.: alle opposizioni parlamentari (così come alle minoranze interne ai gruppi che sostengono il Governo) deve essere data la possibilità di dibattere, criticare e formulare alternative alle scelte politiche di fondo incarnate dai principi e criteri direttivi della delega; rinviare l'effettiva connotazione di tali principi e criteri alla decisione governativa equivale a svuotare di senso il dibattito parlamentare sulla delega. Questo si trasforma in una sorta di voto di fiducia al buio sul Governo e sul suo vertice *soggettivamente* intesi, non sulla oggettività di ciò che il Governo intende effettivamente fare.[60] Se si tiene, poi, conto del dibattito interno avvenuto nel partito di maggioranza prima del voto in Aula al Senato in prima lettura e della coincidenza del capo di tale partito con il capo del Governo, appare chiaro che la maggiore o minore tolleranza sulle deleghe “in bianco” da parte della Corte costituzionale si ripercuote sull'evoluzione verticistica dei partiti di governo: tanto più la Corte avallerà prassi come quella sulla delega sulla riforma del diritto del lavoro patrocinata dal Governo Renzi, tanto più certi temi politici cruciali saranno sottratti allo stesso dibattito interno ai partiti maggiori che, in questo o quel momento, supportano il Governo (*rectius*, il suo vertice).

Il dibattito politico, fra l'altro, risulta tanto più necessario per la potenziale incisione di alcuni diritti che il disegno di legge delega originario (poi approvato con modifiche) comporta.[61] Non sembra, a tal fine, risolutivo l'indirizzo “rigorista” della Corte teso a trasformare in un limite piuttosto che in un vantaggio per il Governo il carattere eccessivamente generico dei principi e dei criteri direttivi. Si tratta della c.d. interpretazione “in senso minimale” della delega, che in più di un caso ha permesso alla Corte di colpire, per eccesso di delega, i decreti legislativi del Governo recanti un contenuto innovativo non giustificato da principi meramente “ricognitivi”, come nel caso dei testi unici per il coordinamento e la semplificazione di normative preesistenti.[62] La Corte è giunta in un caso ad applicare simile logica alla stessa legge delega: si tratta della nota sent. n. 280/2004, che ha dichiarato la parziale incostituzionalità della c.d. legge “La Loggia”[63] per “contraddittorietà interna”: l'oggetto della delega, infatti, si limitava alla mera ricognizione dei principi fondamentali ricavabili dalle leggi statali vigenti nelle materie di competenza legislativa regionale concorrente, ex art. 117, co. 3, Cost. Tale oggetto giustificava, agli occhi della Corte, «una lettura ‘minimale’ della delega ivi disposta, tale comunque da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative» della legislazione previgente.[64] Ne è derivata l'incostituzionalità di quelle disposizioni della legge “La Loggia” contenenti principi e criteri miranti ad autorizzare l'adozione di decreti legislativi innovativi della legislazione statale previgente. Ma una simile strategia della Corte non si è sottratta alle critiche della dottrina, la quale ha osservato che si è trattato comunque di un avallo «alla “politica delle

deleghe” quale metodo di legislazione (e dunque per il consolidamento dello squilibrio che, in occasione della loro messa in atto, viene a registrarsi in seno ai rapporti tra gli organi della direzione politica)»[65] E queste critiche ben possono trovare ulteriore conforto nelle vicende parlamentari analizzate in questo articolo.

Analogo giudizio critico va formulato riguardo all’espedito istituzionale ormai invalso con cui si mira a controbilanciare il potere del Governo rispetto alle prerogative del Parlamento. Si tratta del coinvolgimento *ex post* dei parlamentari, in sede di pareri obbligatori resi in Commissione sugli schemi di decreto legislativo presentati dal Governo. Ma tale rimedio *ex post* non può ritenersi un adeguato sostituto del dibattito parlamentare *ex ante*. Ciò perché si tratta di pareri innanzitutto non obbligatori, a fronte dei quali si registra una prassi altalenante del Governo nell’accettare o meno le condizioni e le osservazioni formulate dalle Commissioni; poi per la diversa trasparenza dei lavori in Commissione rispetto a quelli in Aula; infine, per l’evidente aggiramento della lettera costituzionale dell’art. 76 (nonché dell’art. 72, co. 4, Cost.).[66] Va rilevato, poi, che in passato deleghe in materia di diritto del lavoro avevano previsto, accanto ai pareri delle competenti Commissioni parlamentari, anche il coinvolgimento delle Parti sociali:[67] nulla di ciò è dato rilevare nella delega del *Jobs Act*.

Se la Corte volesse reagire alla strumentalizzazione politica della linea della tolleranza verso deleghe indefinite, di cui si è detto sopra, essa potrebbe trarre ispirazione da se stessa. Ciò che, infatti, la Corte costituzionale ha affermato riguardo alla decretazione d’urgenza (sent. n. 171/2007), dovrebbe valere anche per le regole costituzionali sulla delega legislativa:[68] esse costituiscono garanzie contro gli sconfinamenti del Governo cui il Parlamento non può liberamente rinunciare, per il fatto di essere poste a presidio *sia* del riparto di competenze tra Parlamento e Governo, *sia* della tutela dei diritti (in questo caso, quelli dei lavoratori).[69]

Potrebbe dirsi che l’esito del dibattito parlamentare sul *Jobs Act*, con le modifiche apportate in seconda lettura alla Camera, sta a dimostrare che la politica sa difendersi da sola e non necessita dell’intervento correttivo della Corte costituzionale. Se, tuttavia, è vero che le modifiche in questione hanno senz’altro reso meno evanescenti i principi e i criteri direttivi sul punto ove più essi erano carenti (la disciplina dei licenziamenti per i nuovi contratti a tempo indeterminato),[70] è altresì vero che permangono ampi margini d’incertezza. Innanzitutto, non è specificato dopo quanto tempo dall’assunzione con il nuovo contratto “comune” a “tutele crescenti” il lavoratore sia ammesso a godere del massimo delle tutele contemplate dal nuovo sistema (ossia, se si vuole, quanto lentamente crescano tali “tutele crescenti”), né quali siano le tutele acquisibili solo incrementalmente (a parte l’indennizzo crescente in caso di licenziamento illegittimo).[71] In secondo luogo, il rinvio alla discrezionalità del Governo circa l’individuazione delle fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato per cui sarà ancora consentito il reintegro, stante la delicatezza dell’oggetto, lascia margini ancora troppo ampi di manovra ai redattori governativi dei decreti legislativi.[72] In terzo luogo, la vaghezza dei principi sul quadro giuridico che dovrebbe delimitare la nuova figura del contratto a tempo indeterminato è

tale da permettere di speculare sul fatto che il mix di licenziamenti illegittimi sanzionati col mero indennizzo e di sgravi fiscali per le assunzioni con il nuovo contratto “comune” non possa rendere più conveniente per le imprese proprio il licenziamento entro i primi tre anni di lavoro (con gli sgravi fiscali che superano l’indennizzo).[73] Il che darebbe vita all’ennesima forma di contratto precario mascherato, anziché al superamento della c.d. “segmentazione” delle forme contrattuali. Infine, non è imposta al Governo, ma meramente facoltizzata, l’eliminazione di alcune forme di contratto precario, come, in particolare, il contratto di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.).[74]

7. Filtrare e mediare le istanze dell’efficienza economica attraverso il dibattito democratico.

L’invocato intervento della Corte costituzionale al fine di arginare la tendenza del Parlamento a lasciarsi usurpare dal Governo assume una valenza peculiare se calato nel contesto degli interventi riformatori del mercato del lavoro legittimati dalla *governance* economica europea. Vigilare sul corretto uso delle fonti legislative interne che pretendono inserirsi nella *governance* europea (quali contenuti del Programma nazionale di riforme sottoposto alla vigilanza del semestre europeo o a quella sugli squilibri macroeconomici eccessivi) equivale, infatti, a svolgere una fondamentale funzione di filtro. Si tratta di filtrare gli *input* di natura prevalentemente economica e tecnocratica, in modo da renderli compatibili con i valori legati alla dignità della persona fissati, *in primis*, a livello costituzionale, ma anche a livello apicale dell’ordinamento dell’UE grazie alla Carta dei diritti fondamentali dell’UE, nonché a livello della Carta sociale europea. Si tratta, inoltre, di imporre, attraverso le regole del dibattito democratico, l’esigenza della mediazione tra diverse razionalità.[75] Appiattirsi puramente e semplicemente sulla razionalità “tecnica” degli indicatori economici equivale ad abdicare alla funzione critica propria della deliberazione politica.[76] È in questa sede, ad es., che dovrebbe essere decostruita la retorica della neutralità dei dati economico-quantitativi e svelata l’assenza di nessi causali tra fenomeni macroeconomici registrati dagli economisti.[77] Il dibattito democratico parlamentare è lì anche (o forse proprio) per rimettere in discussione ciò che da troppo tempo ormai è invece dato per scontato e che gli indicatori econometrici tendono a oscurare.

La cosa meno rassicurante è che tali indicatori comportano più della semplice misurazione di dati macroeconomici nazionali. Essi pretendono, più al fondo, modellare tali dati, semplificarli, proprio al fine di poterli misurare. Il riduzionismo insito in simile operazione ha ricadute sulla normazione e sulla tutela dei diritti.[78] La necessità di ridurre un ordinamento o un suo complesso ambito (quale, ad es., il mercato del lavoro nazionale, dal punto di vista dell’insieme delle norme che lo regolano) a uno o più valori numerici comporta un riduzionismo delle norme, considerate solo alla stregua del loro dato testuale.[79] L’opera dell’interprete non solo è ignorata ma, in qualche modo, guardata con sospetto.[80] L’esempio della disciplina dei licenziamenti è paradigmatico, a tal fine.

Si è rilevato, infatti, come le discipline limitative del licenziamento individuale, per il loro essere articolate su molteplici piani, non siano agevolmente *misurabili*, ad es. ai fini degli indici di flessibilità/rigidità del lavoro normalmente utilizzati.[81] Da un simile rilievo potrebbe trarsi la conclusione che la spinta di questi ultimi anni ad appiattire la disciplina del licenziamento su un'unica tipologiasanzionatoria di tipo indennitario venga proprio dall'esigenza di misurazione economica del diritto del lavoro nazionale, onde poter certificare la competitività di un Paese nel mercato globale degli investimenti.[82]

La disciplina costituzionale delle fonti del diritto, col suo insistere sulla centralità della legge parlamentare, ha per finalità quella della gestione del conflitto sociale in una società complessa pluriclasse. Conflitto che è, invece, scientemente occultato dalle procedure decisionali dell'UE, nel presupposto che l'efficienza dei risultati sia non solo la finalità di tali procedure, ma anche la loro legittimazione maggiore.[83] La democrazia deliberativa si candida, così, a sostituire tanto la democrazia rappresentativa che quella diretta.[84] Ma si tratta di una soluzione adeguata ai soli contesti socialmente omogenei, privi di effettivo conflitto, la cui generalizzazione comporta l'occultamento artificioso (o forzoso) del conflitto sociale.[85]

La crisi economica e sociale di molti Paesi membri dell'UE ci sta insegnando che quelle procedure deliberative dell'UE sono intrise di politica e che la presunta tecnicità delle "regole economiche" (che sono spesso frutto di teorie astratte supportate da modelli matematici ma non da dati storici[86]) vale a sottrarre certe ricette politiche dal dibattito democratico, sia a livello europeo che statale.[87] Fra l'altro, l'esito fin qui prodotto dalle "riforme strutturali" patrocinate o imposte dall'UE o dalla Troika è tale da far pensare che la crisi fornisca una formidabile occasione alle *élites* nazionali convertite all'ultraliberismo per mettere definitivamente fuori gioco soggetti e istituti volti alla garanzia collettiva e individuale dei lavoratori.[88]

Il contributo minimale che il diritto costituzionale e la Corte costituzionale sono chiamati a dare per recuperare il dibattito democratico e con esso gli antidoti alla falsa neutralità delle regole tecnico-economiche sta, forse, nel restituire prescrittività alle norme costituzionali sulle fonti e, in particolare, all'art. 76 Cost. Alla luce del caso di studio della delega sul *Jobs Act*, la *ratio* di questa disposizione costituzionale si colora di nuove sfumature proprio in relazione alle dinamiche della nuova *governance* europea, quella specie di acquario in cui tutte le riforme nazionali (vere o presunte) sembrano ormai dover nuotare.

[1] D.L. n. 34/2014, recante *Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*, convertito con modificazioni, dalla l. n. 78/2014, il quale porta a tre anni la possibilità di rinnovare contratti a tempo determinato a-casuali, ossia senza specifica motivazione delle ragioni che conducono l'azienda a derogare alla regola "generale" dell'assunzione a tempo indeterminato.

[2] Cfr., criticamente, M. Cataldi, *Jobs Act: l'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza*,

in *Costituzionalismo.it* 2014/2; G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *Legge n. 78/2014 e politiche del lavoro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 220/2014.

[3] Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali (Poletti), comunicato alla Presidenza il 3 aprile 2014, AS n. 1428, recante *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*, titolo poi modificato in sede di approvazione al Senato: *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*. Il d.d.l. è stato approvato dal Senato in prima lettura il 9 ottobre 2014; approvato dalla Camera con modificazioni il 25 novembre 2014, è stato trasmesso il giorno stesso al Senato, che lo ha approvato definitivamente il 3 dicembre 2014. Sia in prima che in terza lettura al Senato, il Governo ha posto la questione di fiducia sull'intero testo (accorpato in un unico articolo): cfr. *infra*.

[4] Così da comprimere in un unico articolo (di 14 commi) gli originari sei articoli.

[5] Cfr. M. Franco, *Una strategia che sfrutta la debolezza dell'altro PD*, in *Il Corriere della Sera*, mercoledì 8 ottobre 2014, 6.

[6] A. DiFrancesco, *Procedure endogovernative e decisione politica nella regolazione statale dei diritti sociali*, in P. Bonetti, A. Cardone, A. Cassatella, F. Cortese, A. Deffenu, A. Guazzarotti (cur.), *Spazio del potere e spazio della tecnica nella tutela dei diritti sociali*, Ariccia (RM) 2014, 179-195.

[7] L. Mariucci, *È proprio un very bad text? Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *Lav. e dir.*, 2012/3-4, 415s. L'appuntamento era quello del Consiglio europeo del 28 giugno 2012; il d.d.l. ha iniziato l'esame in Commissione al Senato l'11 aprile 2012, concludendolo il 23 maggio; la discussione in Assemblea è iniziata lo stesso giorno per concludersi il 31 maggio; alla Camera il testo ha iniziato l'esame in Commissione il 7 giugno, concludendolo il 21 giugno, per poi essere discusso e approvato senza modifiche definitivamente in Assemblea tra il 25 e il 27 giugno.

[8] Cfr. i decreti legge nn. 83/2012; 179/2012; 76/2013; 102 del 2013, nonché la legge n. 228/2012: cfr. ancora DiFrancesco, *Procedure endogovernative e decisione politica nella regolazione statale dei diritti sociali*, cit., 194s.

[9] Cfr. la Raccomandazione di Raccomandazione della Commissione (del 5 luglio 2012, SWD(2012) 318 def.) e la Raccomandazione del Consiglio (del 6 luglio 2012, 11259/12).

[10] L'articolo 4 del testo originario del d.d.l. prevedeva l'adozione di decreti legislativi

«recanti misure per il riordino e la semplificazione delle tipologie contrattuali esistenti», da realizzarsi mediante «[individuazione e analisi di] tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale, anche in funzione di eventuali interventi di semplificazione delle medesime tipologie contrattuali», il tutto per giungere alla «redazione di un testo organico di disciplina delle tipologie contrattuali dei rapporti di lavoro, semplificate secondo quanto indicato [sopra], che possa anche prevedere la introduzione, eventualmente in via sperimentale, di ulteriori tipologie contrattuali espressamente volte a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro, con tutele crescenti per i lavoratori coinvolti». Il testo è confluito, con modifiche, nel co. 7 dell'art. 1 della delibera legislativa approvata in prima lettura al Senato, il quale prevede sempre la realizzazione di «un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro», da adottarsi previa analisi di tutte le forme contrattuali esistenti «in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali» e in modo da «promuovere, in coerenza con le indicazioni europee, il contratto a tempo indeterminato come forma privilegiata di contratto di lavoro rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti», con la «previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio» (co. 7, lett. *a*), *b*) e *c*)). In seconda lettura alla Camera, a parte la dicitura “forma comune” al posto di “privilegiata” per il contratto indeterminato, è stata integrata la parte relativa alle c.d. “tutele crescenti”, con la previsione esplicita della modifica della disciplina dei licenziamenti individuali, su cui cfr. *infra*.

[11] Salvo ritenere a ciò sufficiente la citata disposizione in cui si parlava, per le nuove assunzioni, di un «contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio».

[12] Nella seduta n. 317 del 24 settembre 2014 sono state votate e respinte in Aula le due questioni pregiudiziali presentate da diversi parlamentari delle opposizioni incentrate sulla violazione dell'art. 76. Nella seconda questione, a firma della Senatrice De Petris (Sel/Misto) ed altri, si legge, tra l'altro, che la delega sulla redazione di un testo organico sulle tipologie contrattuali non comporta soltanto «selezionare i tipi di rapporto di lavoro da mantenere e quelli da eliminare, ma di ri-disciplinare i rapporti salvaguardati, dunque potrebbe significare riscrivere il Codice Civile, lo Statuto dei lavoratori e la normativa speciale lavoristica, lasciando al solo Governo la decisione su aspetti dirimenti sul piano politico e sociale come mantenere o abolire la tutela dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori contro i licenziamenti arbitrari, mantenere, abolire o modificare le norme in tema di mansioni, di controlli, senza che il Parlamento possa interferire su questa “delega in bianco”: appare così ancora più evidente la violazione dell'articolo 76 della Costituzione circa le caratteristiche della delega così come anche l'espropriazione totale del potere legislativo del Parlamento». Nella prima questione pregiudiziale, invece, presentata dalla Senatrice Catalfo (M5S) e altri, si lamenta il condizionamento subito dalle Camere nell'approvare il testo della delega per effetto della minaccia espressa di ricorrere, da parte

del Governo, a un decreto legge per introdurre la riforma del mercato del lavoro.

[13] Cfr. la legge 24 dicembre 2007, n. 247, *Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*, su cui cfr. le osservazioni critiche (sotto il profilo dell'indeterminatezza sia dell'oggetto che dei principi e criteri direttivi della delega) di G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta*, 24 ottobre 2008, Milano 2009, 137s. La legge contiene sette disposizioni di delega; essa consisteva originariamente in 32 articoli (poi saliti a 37) ridotti poi a un unico articolo di ben 94 commi per effetto del maxi emendamento governativo sottoposto a fiducia sia alla Camera (seduta del 27 novembre del 2007), che al Senato (seduta del 21 dicembre 2007). Un altro noto esempio di delega approvata a colpi di fiducia è la legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, n. 150/2005: cfr. T. Giovannetti, N. Pignatelli, *La riforma dell'ordinamento giudiziario: legislazione delegante, legislazione delegata e tecnica legislativa*, in E. Rossi (cur.), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Padova 2009, 202.

[14] Art. 1, co. 30, 31 e 32 della l. n. 247/2007, cit.

[15] La delega di cui al citato co. 7 dell'art. 1 della legge delega sul *Jobs Act* non pare affatto riconducibile al mero "riordino della normativa", ossia a una mera razionalizzazione dell'esistente, potendo il legislatore delegato non solo procedere a semplificazione, bensì anche a modifica o superamento delle tipologie contrattuali esistenti, nonché a introdurre il tanto discusso contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Tra i principi e criteri direttivi che dovrebbero condurre a tale opera riformatrice, non sembra trovarsi altro che l'esigenza di "privilegiare" il contratto a tempo indeterminato, da rendersi più conveniente in termini di oneri diretti e indiretti, nonché la previsione (poi specificata in seconda lettura alla Camera) delle c.d. "tutele crescenti" con l'anzianità di servizio per questo nuovo contratto a tempo indeterminato. Sull'incerto confine tra deleghe di mero riordino e deleghe di riforma, cfr. A. Anzon Demmig, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma*, cit., 28ss.; B. Cimino, S. Morettini, C. Tancredi Palma, *La delegazione legislativa*, in L. Duilio (cur.), *Politica della legislazione oltre la crisi*, Bologna 2013, 120.

[16] Cfr. F. Verderami, *Una mossa per evitare la troika*, in *Il Corriere della Sera*, mercoledì 8 ottobre 2014, 9; D. Preziosi, *"In Europa Renzi ha fallito. Doveva far cambiare le regole"*, in *Il Manifesto*, giovedì 9 ottobre 2014, 3.

[17] Art. 4, co. 1, in fine, del d.d.l. come originariamente presentato.

[18] Nonostante il Trattato parli di ogni anno (art. 148.2, TFUE), la prassi si è assestata sui

cicli triennali, anche se formalmente vengono pubblicati obiettivi annuali, che però si mantengono inalterati per i due anni successivi (dec. Consiglio n. 2005/600 del 12 luglio 2005: M. Roccoella, T. Treu, *Diritto del lavoro dell'UE*, Torino 2012, p. 188s., nt. 16). Anche per il 2014 gli obiettivi sull'occupazione adottati nel 2010 saranno mantenuti: cfr. la Decisione del Consiglio del 6 maggio 2014 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2014 (2014/322/UE).

[19] Cfr., tra i tanti, S. Sciarra, *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, in *Quad. cost.* 2004/2, 288 ss.; M. Rodriguez-Piñero, *Il funzionamento del Metodo Aperto di Coordinamento della politica sociale*, in M. Barbera (cur.), *Lavoro, Welfare e democrazia deliberativa*, Milano 2010, 251ss.; S. Borelli, *Le politiche del lavoro nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020 e della governance economica europea*, in *Lavoro e diritto*, 2012/3-4, 465ss.

[20] Cfr. M.T. Carinci, *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity "all'italiana" a confronto*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2012/4, 532s.; Roccoella, Treu, *op. cit.*, 197; Sciarra, *op. ult. cit.*, 17s.

[21] Cfr. la *Piattaforma di alcune riviste giuslavoristiche sulla semplificazione e sul riordino della legislazione del lavoro*, § 2, in fine, in corso di pubblicazione su *Riv. Giur. del Lav.* 2014/4. Sulla possibile conflittualità tra politiche del lavoro patrocinate a livello di *governance* economica europea e normativa primaria e secondaria dell'UE volta a garantire i diritti dei lavoratori, cfr. V. Hatzopoulos, *Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU*, in *European Law Journal* (13), 2007/3, 334ss. e, se si vuole, A. Guazzarotti, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Dir. pubblico* 2013/3, 1040.

[22] Il testo definitivamente approvato in terza lettura al Senato ha mantenuto tali formule, tranne per la già segnalata sostituzione dell'espressione "forma privilegiata di contratto" con "forma comune".

[23] Cfr. la Decisione del Consiglio UE del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2010/707/UE), che, al riguardo, contiene l'Orientamento 7 dedicato all'incremento della partecipazione al mercato del lavoro e la riduzione della disoccupazione strutturale, assieme con la promozione della qualità del lavoro: in esso si legge, tra l'altro, che «gli Stati membri dovrebbero (...) introdurre una combinazione di forme contrattuali flessibili ed affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, apprendimento permanente efficace, politiche a favore della mobilità dei lavoratori e sistemi di previdenza sociale adeguati volti ad assicurare transizioni nel mercato del lavoro accompagnate da una definizione chiara dei diritti e delle responsabilità affinché i disoccupati possano cercare attivamente un impiego. Insieme alle parti sociali, si dovrebbe prestare particolare attenzione alla flessicurezza interna sul posto di lavoro»; sempre gli Stati membri dovrebbero «affrontare il problema della segmentazione del mercato del lavoro prendendo iniziative per contrastare

l'occupazione precaria, la sottoccupazione e il lavoro non dichiarato»; essi «dovrebbero inoltre rimuovere le barriere all'ingresso sul mercato del lavoro e promuovere il lavoro autonomo, l'imprenditorialità e la creazione di posti di lavoro in tutti i settori».

[24] A seguito della c.d. strategia *Europa 2020* lanciata nel marzo 2010 dalla Commissione, il MAC occupazione è stato integrato nel coordinamento delle politiche economiche. Si hanno, pertanto, degli “orientamenti integrati” che assommano tanto le *guidelines* sulle politiche economiche degli stati che quelle sulle politiche a favore dell'occupazione, mentre il Piano nazionale per l'occupazione risulta parte integrante del Programma nazionale di riforma che gli Stati devono presentare ogni anno assieme al Programma di stabilità, nell'ambito del c.d. “semestre europeo”; infine, le raccomandazioni ai singoli stati si riferiscono tanto alle politiche economiche che a quelle occupazionali, nonché sociali in generale: cfr. S. Borelli, *Le politiche del lavoro nazionali...*, cit., 465ss.

[25] Cfr., oltre alla già citata Raccomandazione del 5 luglio 2012, SWD(2012) 318 def.), il Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 30 maggio 2012 SWD(2012) 318 def. che accompagna la *Raccomandazione per una Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2012-2015*, p. 17s.

[26] Art. 1 (Disposizioni generali, tipologie contrattuali e disciplina in tema di *flessibilità in uscita* e tutele del lavoratore): «1. La presente legge dispone misure e interventi intesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione, in particolare: a) favorendo l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili e ribadendo il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato, cosiddetto «contratto dominante», quale forma comune di rapporto di lavoro; (...) c) ridistribuendo in modo più equo le tutele dell'impiego, da un lato contrastando l'uso improprio e strumentale degli elementi di flessibilità progressivamente introdotti nell'ordinamento con riguardo alle tipologie contrattuali; dall'altro *adeguando contestualmente alle esigenze del mutato contesto di riferimento la disciplina del licenziamento (...)*», corsivi aggiunti. Da più parti si è ritenuta dubbia la coerenza degli obiettivi sbandierati in tale disposizione programmatica d'apertura con l'effettiva portata della riforma: M.T. Carinci, *op. cit.*; E. Paparella, *Il lavoro e la sua dimensione costituzionale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli 2012, 65, 67; C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC* (2013), 17.

[27] Cfr. l. n. 92/2012, art. 1, co. 1, *lett. h*); art. 4, co. 51; art. 4, co. 58, *lett. g*); art. 4, co. 65.

<http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/html/2012/06/21/48/commun.htm>

[29] G. Brunelli, *Modello costituzionale e prassi legislativa nella delega per l'attuazione di norme comunitarie*, in *Giur. Cost.*, 1993, 2034ss.; M. Cartabia, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.* 1993, 2051ss.; E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino 1999, 81ss.; C. De Fiores, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova 2001, 129ss.; A. Celotto, E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. Dir.*, agg. VI, 2002, 704; E. Stradella, *Le deleghe legislative per finalità: il caso delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie*, in E. Rossi (cur.), *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., 143ss.; A. Anzon Demmig, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in AA.VV, *La delega legislativa*, cit., 36ss..

[30] C. De Fiores, *op. ult. cit.*, 163.

[31] A. Anzon Demmig, *op. cit.*, 37s.

[32] Sulla natura scarsamente democratica e partecipata del Metodo Aperto di Coordinamento, cfr. P. Cirielli, *La parabola discendente del metodo aperto di coordinamento*, in L. Ammannati, P. Bilancia, *Governance multilivello regolazione e reti*, Milano 2008, 215; sul ruolo marginale del Parlamento europeo nelle procedure di coordinamento sia delle politiche economiche che sociali, cfr. M. Dani, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova 2013, 278ss.

[33] Cfr., anche per i riferimenti bibliografici, M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna 2010, 37ss.

[34] Libro verde della Commissione “Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo” COM (2006) 708 def. del 22 novembre 2006; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 27 giugno 2007, COM(2007) 359 def., *Verso principi comuni di flessicurezza*, p. 6.s; Comunicazione della Commissione, *Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi*, COM(2011)11def., p. 15 (in cui si parla esplicitamente di necessaria riforma tesa a «ridurre l'eccessiva protezione dei lavoratori titolari di contratti permanenti»); Comunicazione della Commissione, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, COM(2012)173def. Cfr., tra gli altri, Roccella, Treu, *op. cit.*, 189, spec. nt. 19; S. Sciarra, *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, in Id. (cur.), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino 2012, 17s.

[35] Cfr. i documenti cit. *supra*, nt. 25.

[36] Per l'OCSE, cfr. il rapporto biennale "*Going for Growth 2013*", in cui si invita l'Italia a "proseguire il riequilibrio della tutela del lavoro, spostandola dalla protezione del posto di lavoro a quella del reddito del lavoratore", ciò perché "(l)'eccessiva tutela del posto di lavoro per alcune forme contrattuali e una rete di protezione sociale piuttosto frammentata hanno creato un mercato duale che ostacola una distribuzione efficiente della forza lavoro": <http://www.oecd.org/eco/growth/going-for-growth-2013.htm>. Per la BCE, cfr. la lettera scritta il 5 agosto 2011 dal Governatore uscente, Jean Claude Trichet, insieme al Governatore entrante, Mario Draghi, in cui si sollecitava, tra l'altro, una revisione della disciplina dei licenziamenti. Il relatore al Senato della legge Monti-Fornero, Maurizio Castro (PdL), affermò in Aula che la genesi della riforma non poteva non essere ritrovata in quella lettera: cfr. il Resoconto stenografico della seduta n. 729 del 23 maggio 2012. La decisione di inizio dicembre 2014 di *Standard & Poor's* di abbassare a livello BBB- il rating dell'Italia è motivata, tra l'altro, dagli elevati costi di licenziamento: R. Sorrentino, *Se le cifre non riflettono la distanza tra i rating*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 dicembre 2014, 2.

[37] A conferma che la correlazione tra "rigidità" delle regole sui licenziamenti e tassi di occupazione sia indimostrata si trovano studi forniti dalla stessa OCSE, che, in origine, era stata la principale sostenitrice di tale correlazione (*OECD Employment Outlook*, Paris, OECD, 2004, 80). Cfr. V. Speciale, *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, in *Riv. it. dir. lav.* 2012/1, 524ss., secondo cui, in base agli studi della stessa OCSE, la reintegrazione del lavoratore ingiustamente licenziato pesa solo per un quindicesimo del totale dell'indice di protezione del licenziamento individuale, con un'influenza modestissima sulla posizione nella graduatoria OCSE dell'Italia; cfr. altresì Mariucci, *op. cit.*, 418; tra gli economisti, cfr. T. Boeri-J. van Ours, *The economics of imperfect labor markets*, Princeton University Press 2008; O. Blanchard, *European unemployment: the evolution of facts and ideas*, *Economic policy* 2006.

[38] Il potenziamento dei servizi per l'impiego, della formazione permanente e l'introduzione di un reddito minimo garantito rientrano anche tra i suggerimenti dell'Unione: cfr., ad es., la Comunicazione *Verso principi comuni di flessicurezza*, cit., 12s.

[39] Cfr. M.T. Carinci, *op. loc. cit.*, che evidenzia come, in Danimarca, la spesa dedicata alle reti di sicurezza per i lavoratori licenziati ma ancora occupabili è pari al 3-4% del PIL, un dato incomparabilmente più alto rispetto ai bassi investimenti dell'Italia nel settore, differenza cui si aggiunge un sistema di relazioni industriali assai meno conflittuale del nostro e uno spirito civico assai elevato (in termini di rispetto delle regole, specie quelle fiscali e contributive a carico delle aziende): cfr. anche L. Mariucci, *È proprio un very bad text?*, cit., 425s.; U. Carabelli, *Il sogno ipnotico della flessibilità occupazionale e della riduzione delle tutele legali e contrattuali del lavoro come strumenti indispensabili per il rilancio dell'economia e dell'occupazione*, in <http://www.dirittisocialie cittadinanza.org/Documenti/Il%20sogno%20ipnotico.pdf>, ove si rinvia a un documento prodotto dalla stessa Commissione: *Flexicurity in Europe*, Administrative Agreement JRC N°31962-2010-11 NFP ISP- Flexicurity 2, Final Report. In questo, a p. 19, può leggersi: «An overall assessment of the actual welfare-enhancing

effects of flexicurity is lacking in the literature and there is little empirical analysis of the trade-offs between flexibility and security as well of the relationship between output variables such as GDP per capita, productivity, disposable income, material deprivation or unemployment rate, and the indicators associated to flexibility and security».

[40] Sarebbe impossibile fondare una Repubblica democratica sul lavoro prevalentemente “precario” o “precarizzato”. Cfr. U. Romagnoli, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d’eguaglianza*, in M. Napoli (cur.), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Milano 1998, 37; M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL* 2010/3, 651; C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 18; G. Zagrebelsky, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’articolo 1*, Torino 2013.

[41] Il Comitato europeo per i diritti sociali, il quale, con riguardo alle politiche imposte dalla c.d. Troika alla Grecia, ha ritenuto contrario alla Carta sociale europea lo smantellamento delle garanzie per i lavoratori dipendenti, sia per il carico sproporzionato degli effetti della crisi che tali politiche pongono in capo ai lavoratori, sia *per gli effetti pro-ciclici in grado di aggravare la crisi che esse innescano*: Reclamo n. 65/2011, *General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants’ Trade Unions (ADEDY) v. Greece*, Decisione sul merito del 23 maggio 2012. Lo stesso argomento è ripreso con riguardo alla politica di tagli brutali alle pensioni: Reclamo n. 77/2012 *Fédération panhellénique des Pensionnés de la Fonction publique (POPS) c. Grèce*, Decisione sul merito del 7 dicembre 2012. Cfr., se si vuole, A. Guazzarotti, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, cit., 1011ss.

[42] Cfr., in particolare, la delega sul riordino degli ammortizzatori sociali, compresa l’estensione dell’Assicurazione sociale per l’impiego (ASPI), contenuta nei co. 1 e 2 dell’art. 1 del testo approvato dal Senato, nonché quella sul riordino dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, comprensiva dell’istituzione di un’Agenzia nazionale per l’occupazione (co. 3 e 4), nonché, infine, la delega per la revisione e l’aggiornamento delle tutele a favore della maternità e della conciliazione tra tempi di vita e lavoro. Cfr. P. Bolzano, *Jobs ACT o Jobs AID? Appunti per un’agenda del lavoro in tempo di crisi*, in *Federalismi.it*, n. 5/2014.

[43] Se la legge delega sul *Jobs Act* non quantifica il costo delle misure dirette a riformare il sistema degli ammortizzatori sociali (prevedendo, anzi, che dall’attuazione della delega non possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica: art. 1, co. 12), in corso d’opera il Governo ha collegato alla manovra finanziaria la riforma del mercato del lavoro, così da quantificare i costi dei singoli interventi di riforma: per gli ammortizzatori sociali, i servizi per il lavoro e politiche attive, l’art. 11 del d.d.l. di stabilità per il 2015 prevede una dotazione pari a 2 miliardi di euro. Si tratta, però, di uno stanziamento giudicato dai più insufficiente.

[44] Cfr., tra i tanti, P. Caretti, A. Ruggeri, *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano 2003; AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta*, cit.; E. Rossi (cur.), *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit.; R. Zaccaria (cur.), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia 2011; L. Duilio (cur.), *Politica della legislazione oltre la crisi*, cit.

[45] Cfr. la *Piattaforma di alcune riviste giuslavoristiche sulla semplificazione e sul riordino della legislazione del lavoro*, cit.; P. Alleva, *Delega in bianco incostituzionale*, in *Il Manifesto*, giovedì 9 ottobre 2014, 1 e 15; Id., *Lavoro, il Parlamento fuori gioco*, *ibidem*, 27 agosto 2014, 1 e 3; L. Mariucci, *Contratto a tutele crescenti e disciplina dei licenziamenti: l'oscuro contenuto del d.d.l. delega n. 2600 del 2014*, Memoria per Audizione Commissione Lavoro Camera dei Deputati, Roma, 27 ottobre 2014; D. Gottardi, *Mille frammenti per idee vecchie e nuove: le insidie della legge delega*, 27 ottobre 2014, entrambi in <http://www.dirittisocialiecittadinanza.org/news.htm>. Cfr. anche la *Lettera aperta a Giorgio Napolitano* dell'Associazione Nazionale dei Giuristi democratici del 23 settembre 2014, in <http://www.dirittisocialiecittadinanza.org/news.htm>.

[46] Cfr. G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 114.

[47] Cfr. *supra*, nt. 13.

[48] Cfr. G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, 259ss.; N. Lupo (cur.), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova Cedam 2010; C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano 2014, 77ss. Nel corso dei suoi primi sette mesi e mezzo, il Governo Renzi ha già posto 22 questioni di fiducia: *Il Corriere della Sera*, giovedì 9 ottobre 2014, 2; al due dicembre 2014 le fiducie sono salite a 29, con una percentuale sulle leggi approvate di quasi il 53% (che sale al 74% se si escludono le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati), stabilendo così un record rispetto ai precedenti governi: cfr. il rapporto di *Openpolis*, <http://blog.openpolis.it/2014/12/02/la-fiducite-perenne-del-governo-renzi-mai-nessuno-como-lui/#more-3481>.

[49] La giurisprudenza costituzionale, come noto, non ha ritenuto che l'apposizione della fiducia su maxi-emendamenti governativi determini la violazione dell'art. 72 Cost.: C. cost., sentt. nn. 391/1995; 398/1998; 148/1999; 1/2008.

[50] Cfr. N. Lupo, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in U. De Siervo (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino 2002, 39s.; G. Tarli Barbieri, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. Caretti, A. Ruggeri, *Le deleghe legislative*, cit., 135.

[51] C. cost. sent. n. 32/2014, punto 4.4.

[52] Per i primi commenti, cfr. F. Modugno, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*; P. Carnevale, *Giuridificare un concetto: la strana storia della 'omogeneità normativa'*; A. Celotto, *Uso e abuso della conversione in legge*; A. Franco, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*; G. Filippetta, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*; D. Chinni, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte Costituzionale*; G. Serges, *Per un superamento delle 'decisioni rinneganti' in materia di decretazione d'urgenza. Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*; E. Frontoni, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?*, tutti in *Federalismi.it*.

[53] Cfr., tra i tanti, L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 214; E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit., 35ss.; G. Pitruzzella, *Corte costituzionale e governo*, in *Foro it.*, 2000 V, 28; C. De Fiores, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit.; G. Famiglietti, *Delegazione legislativa e Corte costituzionale*, in P. Caretti, A. Ruggeri, *Le deleghe legislative*, cit., 186ss.; G. Di Cosimo, *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in M. Siclari (cur.), *I mutamenti della forma di governo*, Roma, 2008, 89 ss.; R. Zaccaria, E. Albanesi, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma*, cit., 339s.

[54] Alla Corte è stato rimproverato di aver non solo assecondato ma quasi stimolato una prassi legislativa criticabile: R. Arena, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in A. Ruggeri (cur.), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli 2006, 102s.; 111 (in cui si prende a bersaglio la sent. n. 362/1995, ove la Corte ha introdotto l'ambiguo concetto di "delega a maglie larghe" capace di lasciare una discrezionalità maggiore al Governo, con ciò avallando la «prassi di "disimpegno" del Parlamento»).

[55] L'integrazione di maggior rilievo è quella relativa alla riforma della tutela contro i licenziamenti illegittimi: il co. 7, lett. c), dell'art. 1, nel testo approvato in prima lettura al Senato, si limitava a prevedere l'introduzione, «per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio»; a ciò si è aggiunta (in seconda lettura alla Camera, poi confermato in terza lettura al Senato) l'esclusione «per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nonché prevedendo termini certi per l'impugnazione del licenziamento».

[56] Cfr., tra le tante, C. cost. nn. 219/2013, 80/2012, 230 e 293/2010, 98/2008, 213/2005, 419/2000.

[57] C. cost. n. 503/2000, in cui la Corte ricorre ai dibattiti parlamentari per individuare e poi escludere la presunta volontà del Parlamento di modificare la disciplina degli enti lirici; C. cost. n. 292/2000, ove la Corte compie lo stesso ragionamento per escludere la volontà del Parlamento di istituire una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblici servizi, limitando la portata della delega alla mera estensione della giurisdizione del g.a. alle controversie su diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno.

[58] A. Fabbozzi, *I licenziamenti? No, forse, cioè sì*, in *Il Manifesto*, giovedì 9 ottobre 2013, 3.

[59] Cfr. L. Salvia, *Tutte le nuove misure (senza articolo 18)*, in *Il Corriere della Sera*, mercoledì 8 ottobre 2014, 6, ove si dà anche conto di come tale dichiarazione non sia stata ritenuta una garanzia sufficiente da parte della stessa minoranza del PD; Id., *Lavoro, licenziamenti e contratto*, in *Il Corriere della Sera*, mercoledì 8 ottobre 2014, 5. Per un caso paradossale di fissazione di principi e criteri direttivi *ex post*, cfr. il parere del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati del 2 ottobre 2008 (reso sul collegato alla manovra finanziaria per il 2009, A.C. 1441-*quater*), ove il Comitato avrebbe posto come condizione alla Commissione di merito di «esplicitare i principi e i criteri direttivi» e «di definire con maggior precisione l'oggetto» della delega in materia di lavori usuranti: R. Zaccaria, E. Albanesi, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 367.

[60] Cfr. G. Tarli Barbieri, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., 134s.

[61] Oltre alla questione centrale delle tutele contro i licenziamenti individuali illegittimi, si pensi alla possibilità di demansionamento adombrata alla lett. *d*) del comma 7, ovvero alla revisione dei controlli a distanza, di cui alla lett. *e*) dello stesso comma; si pensi poi all'ambigua disposizione che abilita il Governo ad adottare anche disposizioni d'interpretazione autentica (per definizione retroattive e incidenti su giudizi in corso) in materia di semplificazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, nonché di igiene e sicurezza sul lavoro, di cui alla lett. *b*) del comma 6 (su cui cfr., criticamente, M. De Luca, *Prospettive di politica e diritto del lavoro: di compromesso in compromesso cresce la flessibilità, ma non solo (prime riflessioni su Jobs act e dintorni)*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 217/2014, 14).

[62] C. cost. nn. 241/2001; 93/2003; 66/2005, 427/2000; 280/2004, su cui cfr.: G. Di Cosimo, *Deleghe e argomenti*, in *Le Regioni* 2005, 287ss.; R. Arena, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione*, cit., 112s.; F. Biondi Dal Monte, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV*

legislatura, in E. Rossi (cur.), *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., 93ss..

[63] Legge n. 131 del 2003, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*.

[64] C. cost. n. 280/2004, punto 3.

[65] A. Ruggeri, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia*, in *Federalismi.it*, 2004/16, p. 4.

[66] G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 155s. Per l'opposta tesi dell'inattualità del modello di cui all'art. 76 Cost. e della necessità di perseguire le vie del coinvolgimento ex post delle Commissioni parlamentari, cfr. B. Cimino, S. Morettini, C. Tancredi Palma, *La delegazione legislativa*, in L. Duilio (cur.), *Politica della legislazione oltre la crisi*, cit., 166ss. Il testo del disegno di legge n. 1428, approvato in via definitiva dal Senato il 3 dicembre scorso, contempla il parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari, da rendersi entro 30 giorni.

[67] B. Cimino, S. Morettini, C. Tancredi Palma, *op. ult. cit.*, 131.

[68] A. Anzon Demmig, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, cit., 26s.; M. Ruotolo, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, ibidem, 85ss.; A. Pace, *Intervento*, ibidem, 275s.

[69] Dalla Corte ci si attende un maggior rigore nei casi in cui l'oggetto della delega è tale da contemplare incisioni dei diritti fondamentali: V. Onida, *Intervento*, in AA.VV, *La delega legislativa*, cit., 280s. Sulla impossibilità di costruire un unico parametro di giudizio sulle disposizioni di delega, stante la varietà degli usi e degli ambiti della delegazione legislativa, cfr. N. Lupo, *Intervento*, ibidem, 285. Per le deleghe in materie coperte da riserva assoluta di legge, ci si è chiesti se non sia il caso di tornare a esplorare la tesi minoritaria di Lorenza Carlassare sull'inammissibilità di atti aventi forza di legge in tali materie (L. Carlassare, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova 2002, 153), almeno per concordare sulla necessità di principi e criteri direttivi più stringenti in tali materie: G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, 144s.

[70] Cfr. *supra*, nt. 55.

[71] D. Gottardi, *op. cit.*, 6.

[72] P. Alleva, *I licenziamenti nel Jobs Act e l'emendamento governativo*, 20 novembre 2014, in <http://www.dirittisocialiecittadinanza.org/news.htm>.

[73] In base a uno studio della UIL, diffuso su *la Repubblica: Jobs Act, Pd ancora diviso*. Damiano: 'L'indennizzo pari o superiore allo sgravio', in *la Repubblica*, 10 dicembre

2014, 24.

[74] Sebbene, in seconda lettura alla Camera, siano state introdotte formule tese a indicare come si tratti di una forma contrattuale “ad esaurimento” (art. 1, co. 7, *lett. g*); co. 2, *lett. b*), n. 3), tra i principi e criteri direttivi non viene chiaramente indicata la sua eliminazione, come, in generale, l’effettiva riduzione delle forme contrattuali diverse da quella “comune”. Il co. 7, *lett. a*), continua infatti a parlare di «interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali», lasciando al Governo la facoltà di optare per il “superamento” o il mantenimento. Ci si chiede, in particolare, se il primo *Jobs Act*, quello citato *in incipit* del d.l. 34/2014 che ha portato a ben tre anni il contratto a tempo determinato “acausale”, possa sopravvivere alla riforma delegata al Governo.

[75] Cfr. M. Dogliani, *La parola lavoro. La costituzione come nefas alle razionalità aggressive nei confronti del lavoro perché sistemicamente autodistruttive*, in *Spazio filosofico*, 2011/1, www.spaziofilosofico.it.

[76] Il rischio di subordinazione del diritto all’economia è reso incombente dall’attuale contesto europeo: R. Del Punta, *Epistemologia del diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2013/1, 46, secondo il quale il formante economico non è l’unico formante delle scelte regolative, ma certo è diventato «quello di gran lunga più aggressivo». Per lo stesso Autore, la legge Monti-Fornero sarebbe la dimostrazione di come sia possibile resistere alla «subordinazione monistica del diritto all’economia», per aver inserito la riforma dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori entro un più ampio intervento teso a scoraggiare i contratti flessibili (*ibidem*, 46, nt. 14). I dati disponibili a più di due anni dalla riforma, tuttavia, smentiscono chiaramente l’obiettivo di ridurre il precariato. Invero, già da molto tempo si è rilevato come, nelle politiche dirette a introdurre forme contrattuali flessibili, il diritto abbia abdicato alla sua funzione di garanzia delle posizioni più deboli nel rapporto contrattuale, retrocedendo ad un ruolo meramente “definitorio” (a fini fiscali e contributivi): A. Fumagalli, *Flessibilità e gerarchie nel mercato del lavoro: il potere dell’economia sul diritto*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.* 2001/3, 231.

[77] Cfr. R. Del Punta, *op. ult. cit.*, 54s., che riconosce la difficoltà di verificare empiricamente i nessi causa-effetto tra riforme del mercato del lavoro e andamento della disoccupazione. L’insufficiente approfondimento del nesso di causalità tra rigidità delle regole sui licenziamenti e bassi tassi di occupazione si comprende a partire dal pregiudizio che affligge da almeno venti anni il pensiero economico dominante: in base al postulato che il mercato si autoregolamenta in maniera efficiente, ogni intervento regolativo esterno (tra cui le garanzie contro i licenziamenti arbitrari) è percepito come capace di perturbare tale efficienza, ossia come potenziale generatore di inefficienze: A. Lassandari, *Re-evaluating Labour Law*, in A. Lyon-Caen, A. Perulli (cur.), *Valutare il diritto del lavoro*, Padova 2010, 96s. L’esatto contrario di quanto postulato dalla Costituzione italiana, ove il “diritto al lavoro” fu sancito nella consapevolezza che «l’equilibrio nel mercato del lavoro non si possa attendere dallo spontaneo giuoco dei fattori che operano a

determinarlo»: C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano 1972, p. 152 (citato da Luciani, *op. cit.*, 641).

[78] Cfr. G. Azzariti, *Brevi notazioni sulle trasformazioni del diritto costituzionale e sulle sorti del diritto del lavoro in Europa* (13 maggio 2009), in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/libertadiritti/azzariti.html>. Per M. Dani, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit., 348, la «proliferazione di indicatori macroeconomici [ha] come effetto più immediato quello di far retrocedere in spazi assolutamente esigui il linguaggio dei diritti fondamentali». Con riguardo agli indicatori utilizzati all'interno del Metodo aperto di coordinamento dell'UE (MAC), si è rilevato che «l'accento posto nel MAC sul miglioramento del tasso di rioccupazione a brevissimo termine presuppone che si valuti come trascurabile l'impatto della precarizzazione dell'impiego sul mercato del lavoro. Basati sul concetto di impiegabilità, e non su quello di capacità delle persone, questi indicatori non tengono conto della vulnerabilità dei lavoratori esposti a un forte rischio di perdita del lavoro»: R. Salais, *La politique des indicateurs. Du taux de chômage ou taux d'emploi dans la Stratégie européenne pour l'emploi*, in B. Zimmermann, *Les Sciences sociales à l'épreuve de l'action : le savant, le politique et l'Europe*, Paris 2004, 287-331, cit. da A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale* (2010), et al. S.r.l., Milano 2011, *op. cit.*, 65. Non a caso, nel MAC è centrale il concetto di “benchmarking sociale”, mutuato da ambiti assai diversi dalle politiche sociali, quali produttività e competitività delle imprese: C. De La Porte, P. Pochet, G. Room, *Social benchmarking, policy making and new governance in the EU*, in *Journal of European Social Policy* (2001) 11, 291-307; E. Szyszczak, *The New Paradigm for Social Policy: A Virtuous Circle?*, in *CMLR* 38, 2001, 1147ss. Basato sulla misurazione del “gap di performance” tra un'impresa e le sue concorrenti, il benchmarking mira, attraverso lo studio e la valutazione delle buone pratiche esistenti, a migliorare le performance dell'impresa attraverso l'importazione e l'adattamento di tali pratiche: M. Tiraboschi, *Le funzioni del benchmarking nelle politiche del lavoro in Europa*, in *Collana ADAPT*, n. 10/2004 www.bollettinoadapt.it/site/home/documento1968.html.

[79] A. Lyon Caen, S. Vernac, J. Affichard, *De l'analyse économique à l'évaluation du droit du travail*, in A. Lyon-Caen, A. Perulli (cur.), *Valutare il diritto del lavoro*, cit., 68ss.

[80] Mariucci, *op. cit.*, 421.

[81] R. Del Punta, *Epistemologia del diritto del lavoro*, cit., 54, nt. 25.

[82] Eclatante la vicenda delle classifiche redatte dalla Banca mondiale all'interno del programma “*Doing Business*”: tra gli indicatori legati al costo del lavoro, la soglia del tempo lavorativo fissata per la convenienza degli investimenti era pari a 66 ore settimanali: sulla spinta dei sindacati internazionali, la Banca Mondiale ha accettato di redigere, dal 2009, gli *Employing Workers Indicators* consultandosi con gli esperti dell'OIL: cfr. A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia*, cit., 48s. Per un esempio di errata

misurazione degli ordinamenti nazionali e conseguente classificazione secondo la loro (presunta) capacità di “semplificare” le regole del mercato del lavoro, cfr. l’analisi critica di studi del FMI svolta da una ricercatrice dell’OIL: M. Aleksynska, *Deregulating labour markets: How robust is the analysis of recent IMF working papers?*, in *Conditions of Work and Employment Series*, n. 47, Ginevra, ILO 2014, in cui si mostra come gli indicatori formulati dagli studi del FMI non forniscano basi empiriche per comprendere i legami tra regole e riforme del mercato del lavoro, da un lato, e disoccupazione, dall’altro: detti studi rischiano, però, di incoraggiare gli attori politici a compiere frettolose riforme inadeguatamente istruite dalla portata economica e sociale assai ampia.

[83] R. Bin, *Che cos’è la Costituzione?*, in *Quad. cost.* 2007/1, 11; G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari 2010, 186ss., 193; M. Dani, *op. cit.*, 283ss.; L. Patruno, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in questa *Rivista*, 3/2011, § 3.

[84] P. Ignazi, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, 2012, 105s.

[85] F. Bilancia, *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in Aa.Vv., *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Napoli 2013, 143ss.

[86] T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano 2014 (ed. originale: *Le capital au XXI siècle*, Parigi 2013), 58s.

[87] «In una società democratica, le norme scientifiche e religiose sono le uniche a sfuggire al dibattito politico; e, dunque, per depoliticizzare l’economia, occorre credere e far credere che essa rientri nel campo della scienza. In questo modo, la rivoluzione ultraliberale ha fatto rivivere inconsapevolmente le grandi ideologie scientifiche, in particolare il socialismo scientifico e la sua fede nell’esistenza delle leggi economiche immanenti, che la sfera politica ha il compito di mettere in opera e non in discussione»: A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia*, cit., 36.

[88] Le politiche dell’austerità hanno determinato e determinano il calo della domanda interna, da cui deriva ulteriore decrescita (riduzione di produzione e incremento della disoccupazione), che a sua volta determina ulteriore debito pubblico (ammortizzatori sociali e simili): il quadro che ne deriva è quello per cui il vero scopo dell’austerità non è tanto la riduzione del debito bensì la riduzione delle politiche espansive e sociali, con contestuale riduzione del potere dei sindacati, assieme con le privatizzazioni dei servizi pubblici, sanità e istruzione in testa: F. Scharpf, *Monetary Union, Fiscal crisis and the Preemption of Democracy*, MPIfG Discussion Paper 11/11 (2011), 35s.; L. Oberdorfer, *A New Economic Governance through Secondary Legislation? Analysis and Constitutional Assessment: From New Constitutionalism, via Authoritarian Constitutionalism to Progressive Constitutionalism*, in Bruun, Lörcher, Schömann (Eds), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Hart-Publishing, 2014, 41.

