

**Maria Pia Iadicicco**  
**Valeria Nuzzo**

**Sommario:** **1.** La riforma “continua” del diritto del lavoro e le dinamiche della produzione normativa tra Parlamento e Governo. **2.** I profili formali-procedurali del Jobs Act. **3.** Le politiche perseguite tra obiettivi economici e “spinte” sovranazionali. **4.** Quali obiettivi per le politiche del lavoro?

*1. La riforma “continua” del diritto del lavoro e le dinamiche della produzione normativa tra Parlamento e Governo*

Negli ultimi anni, caratterizzati da una crisi economico-finanziaria di dimensioni globali, l’attenzione mediatica si è come non mai focalizzata sui problemi occupazionali: tassi di disoccupazione crescenti, rigidità del mercato del lavoro, necessità di rilanciare la competitività delle imprese italiane e di invogliare investitori stranieri sono divenuti temi “caldi” non solo nel dibattito politico, ma anche nei discorsi quotidiani della gente comune. Si tratta di questioni di straordinaria rilevanza per la pubblica opinione, con cui le istituzioni politiche devono essere pronte a misurarsi se vogliono mostrarsi “fattive”, e soprattutto capaci di elaborare risposte appropriate alla soluzione dei problemi che attanagliano il Paese.

Così, con sempre maggiore pregnanza rispetto al passato, le riforme del diritto del lavoro sono divenute uno snodo fondamentale dei programmi politici dei vari Governi succedutisi alla guida del Paese. L’attivismo manifestato in questo ambito (e su diversi fronti) ha innescato, però, un processo di riscrittura continua delle regole lavoristiche, il cui incessante sviluppo – lungi dal consegnare agli interpreti e agli operatori esiti dotati di una qualche stabilità e dunque, come tali, valutabili nei loro effetti complessi – appare perennemente aperto a continui rimaneggiamenti. Pur nella diversità degli spe-

cifici ambiti di intervento e delle sfumature di volta in volta assunte dai provvedimenti riformatori, il processo non ha registrato significativi cambi di rotta al mutare degli scenari politici e appare tutt'oggi fortemente ispirato e condizionato da imperativi e logiche di natura economica, primi fra tutti quelli di contenere i costi del lavoro, "colpevoli" di frenare la crescita delle imprese italiane, e di soddisfare le esigenze di flessibilità del mercato del lavoro in tutte le sue articolazioni (in entrata, in uscita e gestionale).

La pervasività degli scopi prefissati ha fortemente condizionato il legislatore non solo nella definizione dei contenuti delle politiche elaborate in materia, ma anche sul versante della tecnica normativa all'uopo utilizzata. È infatti agevole constatare che le riforme del diritto del lavoro sono state frequentemente consegnate all'opinione pubblica come una dolorosa, ma inevitabile, risposta ai gravi problemi occupazionali esistenti, rispetto ai quali la priorità è stata quella di agire velocemente e in modo deciso.

Di qui la tendenza a forzare i vincoli procedurali di approvazione degli atti normativi e l'altrettanto marcata preponderanza per interventi "dirretti" e ad ampio spettro dell'Esecutivo, sempre meno disposto a vedere alterato l'impianto di fondo delle proprie proposte, espressione di un indirizzo politico governativo da non "disperdere" nelle lungaggini e nell'inconclusione del dibattito parlamentare.

Di legislatura in legislatura si è consumato un processo di marginalizzazione dell'atto legislativo parlamentare, si è registrata una proliferazione di fonti governative, di diverso tipo ed efficacia, si è assistito a continue alterazioni delle procedure costituzionalmente definite di produzione normativa primaria e ciò a tutto discapito, prima di tutto, del ruolo delle Assemblee rappresentative, ma, non di meno, anche dei luoghi e delle forme della concertazione e del dialogo sociale, che pure hanno caratterizzato, in un periodo forse ormai lontano, la regolazione della materia.

Specie dopo l'esplosione della crisi economico-finanziaria, con frequenza crescente, ampie politiche di riforma sono state adottate mediante decreto-legge, le cui specifiche caratteristiche e la cui portata paiono difficilmente riconducibili ai connotati del tipo-fonte di cui all'art. 77 Cost. In questo senso, le vicende che riguardano il diritto del lavoro s'inquadrano perfettamente e contribuiscono a delineare evidenti tendenze evolutive della decretazione d'urgenza, divenuta strumento determinante di attuazione immediata del programma di governo o, quanto meno, punto di avvio, prima tappa, di un processo di riforma più ampio, svolto sotto la regia governativa.

Si conferma altresì una propensione all'uso del decreto legge come atto d'iniziativa legislativa "rinforzato ad urgenza garantita" – come è stato efficacemente e autorevolmente sostenuto da Alberto Predieri –, un atto attraverso il quale il Governo può beneficiare dell'*iter* procedimentale *ad hoc*, e chiaramente più celere, previsto per la conversione in legge del decreto.

Altrettanto chiara è la tendenza a utilizzare il decreto-legge per avviare riforme strutturali, anche intersettoriali. Riforme di tal fatta non solo necessitano di essere completate attraverso l'adozione di ulteriori atti normativi primari (e secondari), ma lo stesso decreto-legge, per la complessità dell'intervento cui dà luogo, richiede l'adozione di altri specifici provvedimenti attuativi, sicché al beneficio comunicativo che il Governo trae dall'approvazione di un decreto, che entra immediatamente in vigore, non corrisponde un'altrettanto chiara percezione da parte dei cittadini e degli operatori dei contenuti e della portata della decisione normativa, la quale finisce così per assumere un carattere di estrema "volatilità" (oltre che, talvolta, di oscurità in ragione del linguaggio utilizzato).

Non di rado, l'urgenza del provvedere tende a prevalere sui contenuti delle decisioni, la cui ambiguità, a sua volta, può contribuire a celare l'incapacità o comunque la difficoltà di pervenire a una ragionevole composizione delle posizioni in campo. Ancora, e sempre in nome dell'urgenza, finiscono per essere travolti (ignorati o del tutto scavalcati) gli strumenti di monitoraggio sull'attuazione delle decisioni politiche, i quali pur potrebbero (*rectius*: dovrebbero) costituire il punto di avvio di rinnovate riflessioni sull'effettivo perseguimento degli obiettivi prefissati.

Il sempre più spiccato protagonismo del Governo nei processi decisionali è altrettanto evidente alla luce delle trasformazioni che interessano specificamente l'uso della legislazione delegata, a cui si ricorre non solo per l'adozione di atti normativi ad alto contenuto tecnico, ma anche per la realizzazione di ampie riforme delle politiche pubbliche con obiettivi di medio-lungo periodo. Di qui il progressivo ampliamento del campo di intervento del decreto governativo delegato, l'evanescenza dei principi e criteri direttivi che dovrebbero presidiare l'azione dell'Esecutivo, la dilatazione dei tempi dell'intervento governativo, specie in ragione della possibilità di adottare ulteriori decreti integrativi e correttivi.

Emerge dunque chiaramente una logica incrementale nelle politiche di riforma che interessano materie importanti e strategiche. Tale impostazione, di per sé non deprecabile se utilizzata per consentire una graduale trasfor-

mazione ed evoluzione della normativa vigente, si accompagna, tuttavia, sempre con maggiore frequenza a forzature delle regole costituzionali sulla normazione primaria. Ne è esempio lampante il massiccio e sistematico ricorso alla questione di fiducia da parte di Governi di vario colore politico e il suo ricorrente abbinamento a maxi-emendamenti. La combinazione di questi due istituti ha, com'è noto, significative ricadute su passaggi essenziali del procedimento legislativo e sulla *ratio* più profonda della dialettica politica a esso sottesa, evidentemente esposta, per questa via, a un sostanziale rischio di sterilizzazione. E ciò a maggior ragione (e con dubbi di costituzionalità ancor più forti) quando la questione di fiducia su un maxi-emendamento governativo viene posta nei procedimenti parlamentari di delegazione legislativa o di conversione di decreti-legge.

## 2. I profili formali-procedurali del Jobs Act

Molte delle tendenze della legislazione dapprima richiamate hanno trovato effettivo riscontro anche in occasione dell'approvazione dell'ultima riforma del diritto del lavoro, fortemente voluta e sostenuta dal Governo Renzi. L'ampiezza dell'intervento riformatore, al centro dell'agenda politica di tale Governo fin dal suo insediamento, è altresì confermata dalla parcelizzazione della stessa in più atti normativi. Il primo passo è stato compiuto con l'approvazione del d.l. n. 34 del 2014, che ha inteso anticipare parte del piano complessivo di riforma e la scelta dello strumento di cui all'art. 77 Cost. è apparsa la più appropriata per dare una risposta immediata alle problematiche occupazionali acuite dalla crisi economico-finanziaria. Andando ad ampliare la possibilità di ricorso ai contratti a tempo determinato, con il decreto in parola si è compiuto un passo ulteriore sulla via della realizzazione di un modello improntato alla flessibilità (nel caso di specie, in entrata), che costituisce il *leitmotiv* del disegno riformatore complessivo, come anche di altri che lo hanno preceduto. Lo stesso decreto è stato oggetto di rilevanti modifiche in sede di conversione parlamentare, dove per ben tre volte il Governo è ricorso alla questione di fiducia.

Parallelamente allo svolgimento del circuito normativo innescato dall'approvazione del decreto-legge il processo di riforma è proseguito lungo la strada della delegazione legislativa, imboccata ancora una volta su iniziativa del Governo, che ha presentato al Parlamento un ampio disegno di legge

delega (l. n. 183/2014), il cui aspetto più problematico va certamente rintracciato nella sua estrema vaghezza e nell'ampio e indeterminato contenuto. In questa vicenda, all'evanescenza, se non alla sostanziale carenza, di principi e criteri direttivi *ex art. 76 Cost.*, si è sommata la previsione di oggetti tutt'altro che definiti, anche su contenuti salienti della riforma, come la (ulteriore) modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, la quale trovava solo vaghi appigli testuali nell'originario disegno governativo di delega. Ancora una volta, un decisivo effetto di spiazzamento della dialettica parlamentare è derivato dalla votazione del maxi-emendamento interamente sostitutivo presentato dal Governo in Senato e su cui è stata posta la questione di fiducia. Sebbene all'esito dei vari passaggi parlamentari, non poco "strozzati" dall'operato del Governo, le modifiche apportate all'originario disegno di legge abbiano reso più chiari principi e criteri direttivi, va considerato che siffatta specificazione della delega si è accompagnata a un ampliamento degli oggetti della medesima, facendo persistere i molti dubbi di costituzionalità che investono questo atto, come anche l'intero percorso di approvazione del *Jobs act*.

### 3. *Le politiche perseguite tra obiettivi economici e "spinte" sovranazionali*

Se sul piano della tecnica normativa la riforma varata dal Governo Renzi manifesta una continuità parziale, ma comunque significativa, con i precedenti interventi di modifica del diritto del lavoro, sul piano sostanziale (e principalmente riguardo agli obiettivi prioritari perseguiti) non può che ravvisarsi una fortissima consonanza con essi. Non sembra infatti dubitabile che la riforma da ultimo approvata proceda lungo la strada già percorsa nelle ultime legislature, spingendo però ulteriormente l'acceleratore nella costruzione di assetti normativi maggiormente conformi alle istanze datoriali.

Il mantra è invero ben più risalente: da anni (e oramai su diversi fronti) si fanno sempre più forti le richieste di decongestionare l'attività economica, di semplificare l'assetto regolatorio, di allentare i vincoli legislativi, di abbassare i costi del lavoro, tutto in nome della "competitività", dell'efficienza del mercato, delle imponenti trasformazioni dell'economia mondiale. Sono quindi i processi di globalizzazione, incardinati sul primato del mercato, che pretendono di definire i contenuti delle politiche pubbliche, spingendosi anche a scandire e conformare i procedimenti di produzione normativa. Non

da oggi imperversano suggestioni neo-liberiste che vorrebbero offrire risposte adeguate al rallentamento della crescita dell'Italia attraverso la riduzione delle tutele e la compressione dei diritti sociali.

Negli ultimi anni, però, tale pressione si è ulteriormente accresciuta, parallelamente all'imperversare della crisi economico-finanziaria e al conseguente rafforzamento e perfezionamento dei dettami della *governance* economica europea. A fronte dei più stringenti obiettivi di bilancio oggi gravanti sui Paesi dell'Eurozona e, in particolare, in forza del rispetto dei parametri per il rientro dal debito pubblico, la modifica della disciplina lavoristica è stata intrapresa dagli Esecutivi per offrire una soluzione, a costo zero, della grave situazione occupazionale. E così le riforme del diritto del lavoro sono state presentate e portate avanti come un intervento necessario, quant'anche volto a sacrificare alcune tutele, per porre rimedio a una stagnazione produttiva e occupazionale sempre più preoccupante. Tale obiettivo prioritario, peraltro, è chiaramente esplicitato nei vari testi normativi di riforma del diritto del lavoro approvati nel corso della XVII legislatura, confermando come i continui "rimaneggiamenti" della disciplina lavoristica siano legati all'idea che la modifica dell'apparato garantista (e la sua riduzione) possa incidere positivamente sulla *performance* macroeconomica.

L'influenza degli orientamenti posti alla base della nuova architettura della *governance* economica europea si avverte inoltre non solo sul piano dei contenuti delle politiche di riforma intraprese, ma anche su quello dei processi decisionali, caratterizzati da uno spiccato protagonismo del Governo, giocato tanto nella fase della negoziazione europea, quanto in quella dell'attuazione concreta delle riforme ivi prospettate, elaborate con l'avallo dei *partners* europei (quanto meno di quelli più forti). E all'interno di questo contesto, attraversato da diverse spinte tutte convergenti nell'Esecutivo, l'intervento del Parlamento finisce talvolta per ridursi ad una mera ratifica di quanto già compiutamente definito in altre sedi.

#### 4. Quali obiettivi per le politiche del lavoro?

Le opinioni della dottrina sui recenti interventi normativi che hanno interessato il diritto del lavoro non sono univoche e lo si può evincere anche dai contributi contenuti in questo volume, tutti attenti a cogliere le plurime dinamiche di trasformazione della materia. Senz'affatto mettere in discus-

sione l'evidente collegamento tra materia giuslavoristica e scienza economica, e pur nella piena consapevolezza della necessità di una ragionevole composizione tra diritti dei lavoratori e esigenze dell'impresa, non mancano riflessioni critiche sui contenuti delle riforme, sulla loro logica ispiratrice e sulle tecniche normative messe in atto.

In particolare, si osserva che il fine precipuo fatto proprio dal legislatore specie nel corso dell'ultimo decennio – aumento dell'occupazione/riduzione della disoccupazione – viene pervicacemente perseguito attraverso la riduzione dei costi diretti e indiretti connessi all'impiego di manodopera, sull'assunto, di scuola neoclassica, secondo cui la rimozione dei vincoli normativi alla assunzioni temporanee e ai licenziamenti accrescerebbe l'occupazione. Ma tale affermazione, ben più articolata di quanto qui sommariamente enunciato, si presta a una serie di considerazioni critiche.

In primo luogo, l'equazione “meno tutele, maggiore occupazione” appare priva di effettivo riscontro empirico e anzi essa è stata ampiamente criticata da parte della stessa scienza economica: si pensi al diverso approccio alla questione fatto proprio dalla scuola keynesiana secondo cui l'introduzione di una maggiore flessibilità, sia in entrata che in uscita, indebolendo la forza contrattuale dei lavoratori e riflettendosi negativamente sia sulla sensazione di stabilità di impiego, che sulla dinamica salariale, riduce la propensione al consumo e con essa la domanda aggregata, la quale, a sua volta, incide, in termini negativi, sull'occupazione.

In secondo luogo, se si trascura l'incidenza sul tasso di occupazione degli investimenti produttivi e si punta tutto sull'abbattimento dei costi del lavoro, il rischio è di indirizzare il Paese su modelli di specializzazione produttiva caratterizzati da manodopera a basso valore aggiunto, facilmente fungibile, impegnata in produzioni di non alta qualità e di scarsa complessità tecnologica. Una scelta, questa, non poco rischiosa per un Paese come l'Italia, caratterizzato da tutt'altre tradizioni e da altra storia. E non poco preoccupante se si considera che una simile opzione sembrerebbe trovare conferma nelle più recenti politiche in materia di istruzione, formazione professionale, ricerca scientifica e tecnologica, sempre più soggette a tagli lineari di spesa.

Infine, l'idea che spetti al diritto del lavoro creare occupazione non sembra unanimemente condivisa, e anzi è questione ampiamente dibattuta, strettamente legata alla diversa funzione socio-economica che si vuole attribuire a tale disciplina a seconda dell'opzione teorico-culturale cui si aderisce.

Ad ogni modo, al di là delle valutazioni specifiche sulle ultime riforme, si avverte più o meno comunemente la sensazione che ci sia un profondo cambiamento in atto (su cui ampiamente si soffermano i saggi raccolti in questo volume), che un diritto caratterizzato da esigenze di protezione disuguale sia diventato strumento di politica economica funzionale soprattutto all'efficienza del mercato. Peraltro, si tratta di una tendenza non estranea neppure al diritto costituzionale, sempre più condizionato da logiche economiche che invece esso sarebbe chiamato a governare e regolare.

Di fronte a questa marcata "economicizzazione" del diritto, il giurista non può che porsi una lunga serie di domande, che investono sia i contenuti degli atti normativi, che le finalità perseguite, sia il modo stesso di legiferare. Normare senza il Parlamento, e con un obiettivo da realizzare a breve termine, quali effetti produce sul piano macroeconomico? E l'intervento continuo del legislatore è auspicabile o addirittura dannoso? La moltiplicazione di strumenti contrattuali che abbattano i costi del lavoro, nella misura in cui sfuggono al campo di applicazione delle tutele lavoristiche, creano davvero occupazione? Modificare l'impianto normativo con l'intenzione di offrire maggiori certezze (in particolare quella sui costi del lavoro), aumentando l'affidamento dell'imprenditore nella prevedibilità dell'investimento, ottiene davvero tale scopo o rischia paradossalmente di accentuare l'incertezza sulla stabilità del rapporto di lavoro? L'indebolimento della forza contrattuale dei lavoratori, riflettendosi negativamente sulla dinamica salariale, non finisce per procurare una riduzione dei consumi e della domanda aggregata, che si ripercuote in termini negativi sull'occupazione? In nome della stabilità finanziaria, dell'esigenza di risanamento dei bilanci degli Stati membri e della salvaguardia della loro sostenibilità, il diritto dell'Unione europea non sta abdicando completamente all'altrettanto rilevante funzione di armonizzazione sociale dei sistemi nazionali per trasformarsi in uno strumento di decostruzione degli stessi? E ancora, i diritti fondamentali possono costituire un argine contro la economicizzazione del diritto del lavoro? Quale effettività, quale ruolo sono oggi chiamati a rivestire, in questo mutato contesto di riferimento, i principi, i diritti e i doveri costituzionali di cui alla Carta del 1948?

Dalla ricerca di possibili risposte ai tanti interrogativi sollecitati anche dalle ultime riforme del diritto del lavoro è nata l'idea di avviare un ulteriore momento di confronto e dialogo tra costituzionalisti e lavoristi. Su questi temi non è certo possibile offrire soluzioni o individuare strade certe da se-



guire, ma proprio il confronto interdisciplinare può costituire l'occasione per rimeditare su di essi, per guardare alle cause del cambiamento e per interrogarsi sugli sviluppi futuri.

Peraltro, in un contesto in cui il diritto del lavoro perde terreno, lasciando al diritto civile una ampia area di prestazioni occasionali, di collaborazioni semi-autonome, di rapporti lavorativi rinchiusi nelle mediazioni commerciali delle piattaforme internet; in cui le tutele per chi lavora sembrano perdere effettività di fronte a una sanzione per il licenziamento illegittimo che non impedisce più l'estinzione del contratto di lavoro, bisognerebbe tornare a discutere, con rinnovata consapevolezza, delle tutele costituzionali del lavoro, della loro rivitalizzazione "qualitativa", a fronte di una svalutazione sempre più marcata perpetrata negli ultimi tempi.

Questa opzione non può che nascere dalla piena convinzione della perdurante attualità delle norme costituzionali sul lavoro a partire, ovviamente, dall'art. 1 e, dunque, dal riconoscimento del lavoro quale fondamento della Repubblica. Una simile convinzione, lungi dal trasfigurarsi in fede acritica – incapace di cogliere le trasformazioni del presente e soprattutto tendente a occultare azioni e omissioni della politica di ieri e di oggi – muove invece dalla realistica considerazione dell'implosione delle diseguaglianze e, quindi, dalla necessità di recuperare la concezione costituzionale del lavoro, quale momento di svolgimento della personalità umana e, soprattutto, strumento di emancipazione e socializzazione dei componenti la *Res Publica*. La consapevolezza della persistente attualità, oltre che inviolabilità, dei principi costituzionali, a partire da quello consacrato, nel primo articolo della Carta costituzionale, induce altresì a sottolineare il profondo e faticoso impegno a cui esso chiama anzitutto le istituzioni repubblicane, ma non di meno tutti i consociati e le formazioni intermedie; un impegno, questo, certamente reso più gravoso dalle profonde e rapide trasformazioni economiche, sociali e gius-politiche del tempo più recente, rispetto alle quali il diritto del lavoro non può che mostrarsi sensibile. E proprio a quest'ultimo riguardo si deve rimarcare che il recupero della prescrittività delle norme costituzionali sul lavoro non può che prendere le mosse da una necessaria riconversione del rapporto tra diritto (a cominciare da quello costituzionale), politica, economia e mercato. Sempre intorno a questo controverso rapporto e alle sue mutevoli conformazioni il diritto del lavoro vive, ieri come oggi, la sua storia.

In questo contesto, si continua a denunciare la persistente inattuazione di alcuni disposti costituzionali, così come si percepisce la perdita di effettività

di altri, malamente attuati. L'attenzione al reale, lungi dal condurre a sostenere una (catastrofica) inattualità della Costituzione repubblicana, impegna a progettare nuovi percorsi di concretizzazione della stessa, stimolando la capacità di rinnovamento di una materia, quella lavoristica, che deve rispondere alle esigenze del tempo presente senza tradire la sua dimensione assiologica.

Per le ragioni che si è cercato sinteticamente di tratteggiare appare necessario un continuo confronto di idee su questi temi, un confronto aperto e costruttivo, capace di non occultare la conflittualità inevitabilmente sottesa alla materia. Ed è questo l'obiettivo che il presente volume si propone.