



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2015
TORNIAMO AI FONDAMENTI

Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. "Jobs Act"*

di FRANCESCA ANGELINI

Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. "Jobs Act"*

di FRANCESCA ANGELINI

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico – Università "Sapienza" di Roma

Abstract

La riforma del c.d. Jobs Act viene analizzata nel quadro delle riforme strutturali del mercato del lavoro, le cui origini sono ricondotte alle decisioni assunte a livello dell'Ue piuttosto che alla crisi economica in atto. L'articolo ripercorre quindi le fasi di approvazione dei due atti che costituiscono la riforma del Jobs Act, mettendo in evidenza le ripetute forzature delle regole costituzionali e la emarginazione del ruolo del Parlamento. In particolare, l'esame diacronico della riforma permette di evidenziare anche gli elementi di scarsa coerenza e discontinuità fra le successive fasi attuative del Jobs Act. Nella parte conclusiva la riforma viene criticamente valutata alla luce dei principi costituzionali di diritto del lavoro.

The so-called Jobs Act is analysed within the framework of structural reforms of labor market, originated more by decisions taken at EU level than because of the economic crisis. The article deals with any procedural step of Jobs Act's reform adoption, highlighting the attitude of government decision repeatedly forcing constitutional rules and marginalization of Parliament. In particular, the diachronic examination of the reform's act also allows to check little consistency and discontinuity between it and its implementation. The essay analyses this reform's act in the light of constitutional principles about labor law.

Sommario: 1. Introduzione: un necessario inquadramento delle trasformazioni del mercato del lavoro. 2. Il progetto di modifica del mercato del lavoro, il c.d.

“Jobs Act”, una scelta di procedimento. 3. Il contenuto del d.l. n. 34/2014 e la sua conversione in l. n. 78/2014. 4. Un primo bilancio del *Jobs Act* parte prima (d.l. n. 34/2014) per valutare il *Jobs Act* parte seconda (l. n. 183/2014). 5. Conclusioni. Il lavoro nella Costituzione oggi.

“Il prossimo grande compito è la lotta al provvedimento,

nell’usurpazione che questo compie nei confronti della legge” (K.Binding)[1].

Introduzione: un necessario inquadramento delle trasformazioni del mercato del lavoro

Le connessioni tra la disciplina del mercato del lavoro e la crisi economica sono sicuramente molteplici ed evidenti[2], ma l’analisi delle dinamiche seguite dal Governo Renzi, nel corso del 2014, in materia di riforma del diritto del lavoro, non potrebbe limitarsi a ricondurre tali dinamiche alle sole ragioni della recessione economica, come pure vorrebbe la propaganda politica che l’ha accompagnata; infatti, una lettura così limitata finirebbe col trascurare un dato storico, oltre che giuridico, riconducibile alla “bulimia regolativa”[3] che ha caratterizzato il mercato del lavoro e, al suo interno, in particolare il contratto a tempo determinato[4] nel periodo compreso tra i primi anni del duemila ad oggi[5]. Gli interventi in materia di lavoro, dunque, più che essere ricompresi *sic et simpliciter* nelle urgenze determinate dalla crisi economica, devono essere ricondotti in un quadro più generale di modifiche “di natura strutturale” le cui origini possono essere rintracciate in anni lontani dall’inizio della recessione[6], a partire dal c.d. pacchetto Treu, l. n. 196/1997, e dalla riforma Biagi, l. n. 30/2003. Tali interventi hanno tratto origine da decisioni assunte dall’Ue finalizzate ad individuare politiche comuni per l’occupazione[7]; essi, dunque, hanno risposto piuttosto ad un’esigenza di adeguamento del mercato del lavoro - a fronte delle trasformazioni economiche sociali e politiche di dimensioni globali - che chiedeva l’abbassamento del costo del lavoro, e, dunque, la riduzione di tutte quelle tutele che hanno un costo, e che è giunta, proprio per questo, a ridimensionare gravemente la legislazione giuslavoristica nazionale[8] e il suo rilievo costituzionale[9]. Negli ultimi decenni, infatti, il binomio globalizzazione e integrazione economica ha sicuramente permesso la creazione di spazi di *dumping sociale* all’interno di ciascuna economia europea[10], il cui esito è stato il graduale affievolirsi, per ragioni di competitività, delle normative di protezione sociale e dei diritti nel mercato del lavoro interne ai singoli paesi[11]. Inoltre, in un sistema economico basato su un mercato unico e su una moneta unica, ma caratterizzato da finanze pubbliche separate e molto differenziate a causa dei singoli debiti pubblici, appare sempre più evidente che le possibilità di riequilibrio fra bilance dei pagamenti tra gli Stati dell’Ue, non potendo fare leva sui classici strumenti di politica monetaria (variazione dei tassi e immissione di moneta), sono affidate a meccanismi di riequilibrio dei livelli di competitività fra sistemi produttivi dei singoli Stati che si basano anche su politiche di contenimento salariale e del costo del lavoro[12].

Da ultimo, tuttavia, l'attivismo riformatore, in materia di lavoro, del legislatore italiano (*rectius*: Governo italiano) cui si è assistito soprattutto a partire dalla c.d. legge Fornero (l. n. 92/2012)[13], pur essendo espressione, per le ragioni dette, della volontà eterodiretta dalle istituzioni europee, come reso evidente, fra le altre cose, dal contenuto della irrituale lettera dell'11 agosto 2011 di Draghi e Trichet all'allora Presidente del Consiglio italiano[14], si è invece alimentato, nella discussione politica e istituzionale, anche della retorica del "ce lo chiede la crisi", tanto che l'aumento di flessibilità, sia in entrata sia in uscita nel mondo del lavoro, è stato presentato come "il fattore strategico" per risollevare l'economia e l'occupazione in recessione, diventando la *soluzione* prioritaria rispetto a qualsiasi altra politica pubblica anticrisi. Spinta dall'urgenza della situazione economica, l'idea che la flessibilità del lavoro favorisca la crescita occupazionale, e quindi economica, ha condotto a far perdere di vista anche la globalità del progetto euro unitario di costruzione della c.d. "flexicurity", caratterizzata dalla creazione di un mercato comune del lavoro basato sull'implementazione di politiche di flessibilità unite a politiche di sicurezza[15].

A ben vedere infatti, in Italia, già prima dell'apertura della crisi, le riforme del mercato del lavoro avevano segnato un'accelerazione della sola flessibilità, cui non aveva corrisposto nessuna implementazione di nuovi o maggiori strumenti di sicurezza, in grado di ridefinire le forme di protezione sociale, in termini di maggiore stabilità, di sostegno al reddito e di accompagnamento al reimpiego dei lavoratori che perdono il lavoro. L'aggravarsi della situazione economica ha finito per accentuare ancora di più la tendenza all'incremento di forme di flessibilità del lavoro che si è affermata con gli interventi normativi dei governi della XVI e XVII legislatura. Tali interventi, nelle premesse giustificative, negli obiettivi, nelle modalità di proposta e di discussione e, infine, in quelle di approvazione, hanno mostrato diverse analogie fra loro[16], convergenti in due tendenze generali: da una parte una decisa forzatura, in nome delle urgenze create dalla crisi economica, delle regole costituzionali sulla produzione di fonti di origine governativa[17]; dall'altra il superamento dello statuto costituzionale del diritto al lavoro, oramai evidente nella crescente precarizzazione delle condizioni lavorative[18], cui fa da contraltare l'assottigliamento degli spazi di garanzia del lavoratore a fronte di una accresciuta discrezionalità del datore di lavoro.

Lo scopo di queste pagine, alla luce di tali premesse, è in particolare quello di ripercorrere l'approvazione della prima fase del c.d. piano *Jobs Act*, quel progetto cioè di modifica ampia del mercato del lavoro che il Governo Renzi, al suo esordio, ha proposto come una sorta di "manifesto" della sua azione di rilancio dell'economia e di risposta alla gravissima crisi occupazionale nei "cento giorni per cambiare il Paese", preparando, a tal fine, accuratamente il terreno sui mezzi di comunicazione, con promesse e sondaggi[19]. Più nel dettaglio l'obiettivo del lavoro è quello di soffermarsi sul procedimento di approvazione del primo atto attuativo del *Jobs Act*, costituito dal d.l. 20 marzo 2014, n. 34, *Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*, meglio noto come "decreto Poletti", al fine di verificare gli elementi di coerenza e di sistema, così come quelli di discontinuità con le successive fasi attuative del *Jobs Act*, per giungere nelle conclusioni a valutare la riforma alla luce dei principi costituzionali sul diritto del lavoro.

2. Il progetto di modifica del mercato del lavoro, il c.d. "Jobs Act", una scelta di procedimento

Il valore fortemente simbolico del progetto di riforma del mercato del lavoro è percepibile nei toni propagandistici, già a partire dall'uso dell'espressione *Jobs Act*[20], che richiama le politiche USA anticrisi, in particolare la legge statunitense *JOBS Act (The Jumpstart Our Business Startups Act)*, che tuttavia riguarda il finanziamento per l'avvio di piccole imprese, e il discorso del Presidente Obama del 2011, trasmesso a reti unificate, sull'*American Jobs Act*. Questi semplici riferimenti, letti in connessione con la continua ricerca di parole d'ordine o di slogan che ha caratterizzato e continua a caratterizzare la strategia di comunicazione dell'attuale Presidente del Consiglio, danno anche l'idea della portata mediatica che ha assunto il piano *Jobs Act*, immediatamente presentato come una parte centrale dell'azione di Governo. Il rilievo della riforma del mercato del lavoro è inoltre accentuato dalle continue richieste che provengono dalle istituzioni europee, da ultimo, in particolare, dai Ministri dell'Eurogruppo e dalla BCE, i quali oltre a svolgere un controllo attento sulla gestione dei conti pubblici, hanno richiamato, ancora nel settembre del 2014, a quattro mesi dall'approvazione del decreto Poletti, il Governo italiano sulla necessità di attuare un programma dettagliato e scadenzato delle riforme considerate necessarie alla ripresa economica, quali la riforma della giustizia civile, la riforma della burocrazia o della p.a., ma soprattutto la riforma del mercato del lavoro[21], certificando evidentemente l'insufficienza non solo delle misure assunte dagli precedenti Governi, ma anche del decreto Poletti.

Il quadro appena descritto ci aiuta sicuramente a capire alcune scelte di procedimento operate dall'attuale Governo. Entrando nel merito del piano *Jobs Act*, esso è costituito da due parti cui corrispondono due atti: il primo adottato con il d.l. n. 34/2014 che, come già detto, ha anticipato una parte dell'intera riforma, introducendo, come vedremo, modifiche di rilievo al contratto di lavoro a termine e a quello di apprendistato; il secondo atto, approvato dal Parlamento, non senza difficoltà, nello scorso dicembre, consiste in un'ampia e per molti versi indeterminata legge delega (l. n. 183/2014), il cui disegno di legge è stato presentato dal Consiglio dei Ministri sempre nel marzo 2014, contestualmente all'adozione del d.l. n. 34/2014. La legge contiene ben cinque deleghe rispettivamente in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di lavoro, di riordino delle forme contrattuali, con la previsione di un unico contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e, infine, di miglioramento della conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita.

L'intero impianto della riforma del sistema lavoro permette di evidenziare in via generale quella che apparirebbe, a prima vista, come una novità dal punto di vista procedurale del Governo attuale rispetto ai precedenti e in particolare rispetto ai due Governi che lo hanno precorso, rintracciabile nella scelta di non affidare totalmente ampi progetti di riforma alla sola strada della decretazione d'urgenza, pratica che ha portato all'approvazione di decreti legge omnicomprendivi che hanno finito per scavalcare completamente il ruolo del Parlamento.

La novità presentata in questo caso, come in quello relativo al progetto di riordino della p.a., consiste nell'anticipare le parti della riforma giudicate più urgenti in un decreto-legge e di concludere successivamente l'intero piano di revisione con l'approvazione di una legge delega. La procedura sembrerebbe, a prima vista, voler recuperare il ruolo del Parlamento almeno nella funzione di soggetto di "legislazione di principio", anche se appare comunque lontana dal risolvere la questione più generale della "crisi della funzione legislativa" e della minorità evidente del ruolo del Parlamento rispetto al Governo nella produzione normativa. In realtà, più che un parziale recupero del ruolo del Parlamento, questo procedimento sembra avere, per il momento, risposto ad esigenze di propaganda e di legittimazione del nuovo Esecutivo e, al contempo, ad esigenze di carattere tecnico. Quanto detto appare evidente in particolar modo se si riflette sulle modalità operative del Governo in carica al momento dei provvedimenti di cui si discute, che, soprattutto nei primissimi mesi dal suo insediamento, ha fatto della velocità di decisione e della "fretta" di dare risposte, nei primi cento giorni di governo, il proprio carattere connotativo; ma trova una conferma, sicuramente più concreta, nelle vicende che hanno interessato successivamente l'approvazione della legge delega sul *Jobs Act* e che hanno finito per svilire le procedure parlamentari nel tentativo, riuscito, di far approvare dal Parlamento, nella sostanza, una delega "in bianco" al Governo[22], svelando così come il ricorso alla legge delega abbia risposto soprattutto ad esigenze strumentali di carattere prettamente tecnico. La riforma, infatti, presuppone nella sua attuazione modifiche complesse che implicheranno interventi strutturali adattabili ai tempi tecnici di una delega[23]. Lo "spacchettamento" del "piano lavoro" e la scelta di affidarsi per la prima parte a un decreto-legge, di fatto, dunque, più che rispondere a veri e propri motivi straordinari di necessità ed urgenza legati alla situazione di crisi[24], nella sostanza, ha dato risposta ad un'esigenza tutta politica e promozionale del nuovo Governo[25], alla vigilia fra l'altro del voto europeo, di mostrarsi attivo e operoso di fronte al Paese.

In tale prospettiva più che ricorrere al "legislatore motorizzato", riprendendo l'immagine di Carl Schmitt[26], l'intento è stato quello di mostrare, ad un Paese in attesa di risposte anticrisi, un "Governo motorizzato" capace di decidere e di farlo con tempestività, nel richiamato programma dei cento giorni. La parte della riforma attuata per decreto-legge ha finito, tuttavia, per rivelarsi inadeguata a creare, come era nelle intenzioni annunciate dal Governo, nuova occupazione[27], anzi, come appare chiaramente dal primo bilancio effettuato a circa cinque mesi dell'adozione del decreto, l'effetto del decreto è stato quello di una sostanziale erosione dei contratti a tempo indeterminato a favore di contratti a termine, con la conseguenza che, anziché avere nuova occupazione, si è avuto un sostanziale travaso da forme di occupazione potenzialmente stabili ad occupazione precaria (cfr. *infra* § 4).

3. Il contenuto del d.l. n. 34/2014 e la sua conversione in l. n. 78/2014

Il d.l. n. 34/2014, soprattutto nella sua versione originaria, prima delle modifiche apportate in sede di conversione con la l. n. 78/2014, mostra un testo che, ancorché omogeneo nel contenuto, appare sbrigativo e lacunoso[28];

tuttavia esso introduce, in soli sei articoli, misure di sicuro impatto nel mercato del lavoro, molte a contenuto regressivo delle tutele dei lavoratori. A fronte di quanto detto, si deve rilevare, invece, l'assenza di ogni tipo di valutazione delle conseguenze di tali norme[29] e questo prescindendo dalle espresse previsioni legislative, introdotte dalla legge Fornero, che richiedono forme di monitoraggio e valutazione sugli effetti degli interventi sul mercato del lavoro, anche attraverso l'ausilio di strutture ed istituzioni specifiche e di dati forniti dall'Istat e da altri soggetti del Sistema statistico nazionale (Sistan), tra i quali è ricompreso anche l'Isfol[30]. Quanto al disegno di legge di conversione del d.l. n. 34/2014, va rilevato che esso non è stato corredato dalla relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolazione (AIR)[31]; inoltre i veloci tempi di approvazione e di dibattito, soffocato come vedremo dal voto di fiducia in ognuno dei suoi tre passaggi assembleari, non hanno permesso certamente di effettuare, neppure in sede parlamentare, una valutazione, ancorché sommaria, degli effetti del decreto.

Queste modalità operative appaiono in tutta la loro problematicità - in relazione ai possibili effetti conseguenti al *Jobs Act* parte prima - se si tiene conto che proprio la valutazione delle analisi e degli studi effettuati dal Ministero del lavoro e dall'Isfol, successivamente alla riforma Fornero, "se presi in considerazione, avrebbero dovuto forse suggerire interventi riformatori di segno completamente diverso da quelli adottati"[32]; tali studi, infatti, unitamente a quelli forniti dall'OCSE[33], dimostrano come l'esperienza degli ultimi anni abbia ampiamente contraddetto l'idea, comunque diffusa in Europa e assecondata da ultimo dal piano *Jobs Act* del Governo Renzi, che l'aumento della flessibilità in entrata e in uscita del mercato del lavoro contribuisca all'aumento di occupazione[34]. In controtendenza, dunque, rispetto ai dati di evidenza empirica degli ultimi anni, la misura che più caratterizza il decreto Poletti è senza dubbio data dalla generale liberalizzazione del contratto a termine. La disciplina previgente, contenuta nel d.lgs. n. 368/2001, consentiva il ricorso al contratto a termine solo a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo; il d.l. *Jobs Act* rende invece il lavoro a tempo determinato completamente "acausale", questo consente ai datori di lavoro di stipulare, in piena libertà, contratti a termine per rispondere ad esigenze produttive anche a carattere stabile per l'impresa. La riforma, oltre che aumentare la flessibilità del mercato, mira anche naturalmente ad eliminare, nell'immediato, il diffuso contenzioso conseguente all'assenza di causa dei contratti a termine. Viene inoltre previsto, nella versione originaria del decreto, l'innalzamento, rispetto alla riforma Fornero, da uno a tre anni della durata del rapporto di lavoro a tempo determinato e la possibilità di poter operare nei trentasei mesi fino a un massimo di otto proroghe. Ovviamente questa misura di ulteriore flessibilizzazione ha neutralizzato per tali contratti, fra proroghe e rinnovi possibili, le tutele previste dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori (l. n. 300/1970), anticipandone nella sostanza l'eliminazione, operata successivamente dalla legge delega in relazione al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Alla flessibilità in entrata si è aggiunta, nella sostanza, anche la flessibilità in uscita.

La generale "semplificazione" del contratto a tempo determinato[35], attuata dal decreto Poletti attraverso l'introduzione dell'acausalità per qualsiasi contratto a termine[36], pone anche dei profili problematici di compatibilità con

il diritto dell'Ue[37] e, per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost., di costituzionalità[38], che non sembrano essere stati valutati a pieno dal Governo[39]. Il d.lgs. n. 368/2001 recepiva, infatti, la direttiva europea 1999/70/CE, che indicava il rilievo prioritario, nel rapporto di lavoro subordinato, del contratto a tempo indeterminato e, dunque, il confinamento nell'ambito dell'eccezione del contratto a tempo determinato, prevedendo quindi per quest'ultimo la necessaria indicazione di cause giustificatrici. La legge Fornero, pur attuando una parziale liberalizzazione del contratto a termine, attraverso la previsione dell'acausalità solo per il primo contratto e limitandone la durata massima ad un anno, ribadisce all'art. 1, comma 1, che il contratto a tempo indeterminato deve costituire la forma di "contratto dominante". In tale contesto la novità rappresentata dal d.l. *Jobs Act* appare quella di un'inversione dei due modelli negoziali, in base alla quale il contratto a termine, contrariamente da quanto previsto nella direttiva 1999/70/CE[40], diventa la regola. L'unico argine a tale tendenza, nel tentativo di parziale compensazione dell'apertura all'acausalità, appare la previsione, nella versione approvata dal Governo del d.l. n. 34/2014, della fissazione di una quota pari al 20% del totale degli occupati, quale tetto massimo al ricorso ai contratti a termine, posta forse nel tentativo di evitare l'infrazione del diritto comunitario[41].

Anche le modifiche relative al contratto di apprendistato mirano ad introdurre una maggiore liberalizzazione attraverso norme che, intervenendo sulla disciplina previgente posta dal d.lgs. n. 167/2011 e dalla l. n. 92/2012, agiscono sulla semplificazione e sulla stabilizzazione di tali contratti. La finalità dichiarata dal Consiglio dei ministri, anche in questo caso, è quella di rendere il contratto di apprendistato «più coerente con le esigenze attuali del contesto occupazionale e produttivo»[42], ma il risultato appare sempre più quello di una caduta irreversibile di fondamentali garanzie dei lavoratori, attenuata solo, come vedremo, dagli emendamenti migliorativi introdotti nel percorso parlamentare di approvazione della legge di conversione (sui quali cfr. *infra* questo stesso paragrafo). Rispetto alla semplificazione del contratto di apprendistato, il d.l. *Jobs Act*, nel testo in origine, prevedeva l'eliminazione dell'obbligo di redazione scritta del piano formativo individuale; appare opportuno precisare che il piano formativo è determinante nella individuazione e nella garanzia delle attività formative che devono caratterizzare questo tipo di contratto; a tale proposito sia sufficiente sottolineare che il ricorso all'apprendistato, negli anni, ha finito per vedere sempre più ridotta l'attività di formazione. Proprio in tale prospettiva, l'eliminazione dell'obbligo di formalizzazione scritta del piano formativo individuale, previsto dal d.l. n. 34/2014, "spinge vigorosamente e spregiudicatamente nella direzione dell'occupabilità purchessia, marginalizzando ulteriormente, fin quasi a nullificarlo, il contenuto formativo"[43]. Per ciò che concerne la stabilizzazione degli apprendisti, cioè la trasformazione del loro contratto di apprendista in un contratto di assunzione a tempo indeterminato, il decreto prevedeva, sempre nella versione approvata dal Consiglio dei Ministri, la soppressione di qualsiasi obbligo di stabilizzazione, a fronte di una disciplina previgente che garantiva l'obbligo di stabilizzazione del 30% degli apprendisti per le imprese con più di 10 dipendenti.

Certamente, alla luce di quanto detto, il profilo più problematico del decreto Poletti, e anche quello oggetto delle critiche maggiori, coincide con il deciso

aumento della flessibilità nel mercato del lavoro cui non corrisponde alcuna implementazione sul piano della sicurezza; se da una parte la liberalizzazione dei contratti a termine e la semplificazione dei contratti di apprendistato, valutati ad alcuni mesi dalla riforma, hanno contribuito alla diminuzione delle ragioni del contenzioso, che prima ad esempio trovavano terreno fertile nella, già ricordata, mancanza di causa del contratto a termine, oggi proprio il venir meno della garanzia della causalità, nel lavoro a termine, lascia campo libero ad un'ampia, se non totale, discrezionalità del datore di lavoro nella scelta di rinnovare il contratto (fino ad otto volte in tre anni nella versione originaria del decreto), che finisce nella sostanza per eliminare l'operatività dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Sul versante dell'apprendistato, in maniera più o meno speculare, il venir meno della garanzia di assunzione al termine dei 36 mesi, espone chiaramente l'apprendista ad un elevato rischio di perdita di opportunità lavorative di fronte a un datore di lavoro libero di non assumerlo stabilmente e di ripetere un nuovo contratto a termine.

Le misure introdotte dal decreto Poletti sembrano andare, in definitiva, nel senso di un radicale cambiamento del rapporto di lavoro subordinato, risultandone decisamente assottigliate le forme di garanzia. Si tratta, infatti, di misure che in via generale tendono ad ampliare i livelli di precarietà dei lavoratori e contestualmente segnano un'accentuazione della discrezionalità dei datori di lavoro nella definizione delle condizioni contrattuali. Di questi cambiamenti il Governo appare ben consapevole dal momento che tenta di porre degli argini ai limiti più evidenti del decreto, quelli conseguenti proprio alla progressiva precarizzazione del rapporto di lavoro, con l'ampio disegno di legge delega con il quale viene riscritto totalmente il diritto del lavoro e al quale viene affidato il compito di riequilibrare l'accentuata flessibilità in entrata ed in uscita con una serie di garanzie su ammortizzatori sociali, servizi e politiche attive per il lavoro.

Ciò che tuttavia sembra davvero interessare poco il Governo, pressato dall'esigenza di mostrare risultati, è la considerazione delle possibili conseguenze negative, nel breve o medio periodo, del decreto-legge in termini di maggiore precarizzazione delle condizioni di lavoro. Eppure negli ultimi anni l'esperienza soprattutto dei Governi della XVI e XVII legislatura hanno evidenziato chiaramente almeno due effetti che avrebbero dovuto essere valutati; il primo mostra come l'aumento di flessibilità del lavoro subordinato, cifra che ha caratterizzato le riforme dei due Governi precedenti, non ha portato alcun aumento dell'occupazione; il secondo, a carattere procedurale, mostra come la fretta di approvazione di un provvedimento, sperimentata nel caso delle legge n. 92/2012, e ancor più il ricorso alla decretazione d'urgenza, come nel caso del d.l. n.76/2013 del Governo Letta, non siano modalità adatte ad attuare riforme importanti del mercato del lavoro, dato che queste, andando ad incidere profondamente su un tessuto economico-sociale già profondamente provato dalla crisi economica, risultano particolarmente reattive su quel tessuto e richiedono quindi un'attenta ponderazione.

In considerazione del vertiginoso aumento della disoccupazione nel nostro Paese, conseguente anche alle riforme, evidentemente sbagliate degli ultimi anni, l'esperienza avrebbe dovuto guidare le scelte del Governo e avrebbe dovuto consigliare, al fine di evitare di ripetere errori pregressi, la ricerca di un

ampio dibattito parlamentare, il coinvolgimento e la condivisione delle parti sociali e, infine, l'assunzione di studi e monitoraggi sul mondo del lavoro effettuati da istituti competenti. Al contrario invece l'*iter* di approvazione della legge di conversione del d.l. n. 34/2014 mostra un Governo, per converso, addirittura poco interessato alla possibilità di un miglioramento nell'immediato del testo del decreto, attraverso il dibattito parlamentare. I tempi parlamentari, infatti, non sono stati compatibili con un esame approfondito del testo. Deve essere segnalato, inoltre, che la ripartizione dei lavori fra le due assemblee ha fatto profilare un monocameralismo di fatto teso a limitare sempre di più i tempi e l'attività del Senato[44]. Nonostante tali limiti, la discussione parlamentare, già in Commissione lavoro alla Camera, ha fatto emergere immediatamente le parti più critiche della riforma[45] e, a conclusione dell'*iter*, il testo che ne è seguito è stato sicuramente ampliato attraverso circoscritti, ma significativi, aggiustamenti, apportati nei passaggi parlamentari, che hanno permesso la reintroduzione di alcuni elementi di maggiore garanzia per i lavoratori[46].

In particolare, sia alla Camera sia al Senato sono stati approvati emendamenti omogenei[47] rispetto al testo iniziale, tesi ad attenuare l'eccessiva liberalizzazione della disciplina a riprova, proprio rispetto a quanto detto, dell'utilità del dibattito parlamentare e dell'importanza del ruolo stesso del Parlamento quale filtro degli interessi di tutti i cittadini anche di quelli economicamente più deboli. Nonostante quanto appena detto, la discussione nei passaggi parlamentari è stata interrotta dall'apposizione della fiducia sull'emendamento unico presentato dal Governo, non solo nella fase finale, ma per ben tre volte, durante l'approvazione del testo, col risultato che ogni fase dei lavori in assemblea si è conclusa con un voto di fiducia, che ha irrimediabilmente interrotto ogni ulteriore approfondimento.

Nel dettaglio, in relazione al contratto a tempo determinato, viene ridotto il numero di proroghe possibili nei trentasei mesi, da otto a cinque; il tetto massimo di ricorso ai contratti a termine diventa più restrittivo, passando dal 20% del totale degli occupati al 20% dei soli lavoratori a tempo indeterminato; vengono infine introdotte delle norme a tutela delle donne in congedo di maternità. Per ciò che concerne il contratto di apprendistato, viene reintrodotta la forma scritta del piano formativo sulla base di formulari stabiliti dai contratti collettivi o di accordi bilaterali fra enti; viene reintrodotta anche l'obbligo di stabilizzazione, benché in misura inferiore rispetto alla disciplina previgente in base alla quale, per le imprese con più di 10 dipendenti, l'obbligo di stabilizzazione era del 30% degli apprendisti, laddove oggi questo obbligo viene mantenuto per le sole imprese con più di 50 dipendenti, ma si riduce al solo 20% degli apprendisti.

Fra le modifiche apportate alla legge di conversione, desta sicuramente un certo interesse l'art. 1 recante una disposizione introduttiva, il cui tono è quello tipico del preambolo, volta a chiarire le finalità del decreto, ma anche ad anticipare la riforma successiva, quasi a voler rassicurare sulla volontà, oltre che necessità, di completare e compensare le mancanze del decreto-legge; detto in altre parole, la norma sembra giustificare, in nome della perdurante crisi, la necessità nell'immediato di interventi molto parziali di ulteriore liberalizzazione delle tipologie contrattuali a termine che verranno compensate e riequilibrate dalla

legge delega: “una riforma mancata in cambio di una riforma promessa”[48] del mercato del lavoro. La disposizione, proprio per la sua particolarità, merita di essere riprodotta:

«1. Considerata la perdurante crisi occupazionale e l'incertezza dell'attuale quadro economico nel quale le imprese devono operare, nelle more dell'adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente e salva l'attuale articolazione delle tipologie di contratti di lavoro, vista la direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, sono apportate le seguenti modificazioni:».

L'articolo suscita una serie di riflessioni e sembra rivelare alcuni dati di rilievo; esso non specifica solo le finalità del decreto, con riferimento alla situazione particolare di crisi in cui si inserisce, ma sembra introdurre rassicurazioni sulla riforma futura quasi, come detto, a giustificare l'adozione di un testo limitato e problematico, ma che non è destinato a restare isolato, dovendosi completare nella riforma annunciata (o promessa appunto). La disposizione rivela la consapevolezza del Governo dei limiti del decreto; la stessa consapevolezza trova anche riscontro in alcuni interventi, nelle Commissioni lavoro e in aula, di alcuni esponenti della maggioranza[49], che insistono sulla lettura contestuale del decreto-legge e del disegno di legge delega, ben consci, tuttavia, del fatto che si tratta non solo di due atti distinti, ma anche destinati ad incidere sul mercato del lavoro in momenti diversi e dunque con effetti nel breve periodo non correlabili. In proposito sia sufficiente rimarcare il dato per cui il decreto Poletti ha anticipato i suoi effetti di circa un anno rispetto alla legge delega e ai decreti legislativi attuativi.

Per come è formulato, l'art. 1 del d.l. n. 34/2014 sembra, infine, richiamare, nel suo effetto annuncio, il problematico art. 3 del d.l. 138/2011 che giungeva addirittura a prevedere la revisione dell'art. 41 Cost. e che inaugurava una nuova tipologia di normazione, la decretazione d'urgenza che decide oggi in armonia con quello che (forse) sarà domani.

4. Un primo bilancio del Jobs Act parte prima (d.l. n. 34/2014) per valutare il Jobs Act parte seconda (l. n. 183/2014)

A circa cinque mesi dalla sua adozione, gli effetti del d.l. n. 34/2014 sono stati diffusi nel rapporto OCSE del settembre 2014[50]. Il dato evidente è la conferma, ancora una volta, che l'accentuazione della flessibilità del contratto di lavoro subordinato ha avuto effetti tutt'altro che positivi sull'occupazione; il mercato del lavoro è apparso sempre più depresso e basato per lo più su un'occupazione temporanea, precaria, destinata a sparire rapidamente e con effetti negativi sulla produttività media[51]. A fine settembre 2014, su 16.949 nuovi posti di lavoro, 12.000 erano a tempo determinato e solo il 13% si è localizzato al sud[52], segnali di un'evidente distanza dei risultati del d.l. *Jobs Act* rispetto agli obiettivi annunciati dal Governo[53]. Una volta di più le scelte politiche sono state orientate dalla convinzione che il problema principale del mercato del lavoro fosse la rigidità dei contratti, piuttosto che la carenza di

domanda[54]; appare chiara, conseguentemente, la volontà di giocare al ribasso dell'esecutivo nell'affidarsi a qualsiasi iniziativa volta a creare nuove possibilità di lavoro, anche se precario, di bassa qualità e poco tutelato, cui fa da contraltare l'assenza di valutazione del rischio, tutt'altro che astratto, di un aumento della precarietà a scapito delle posizioni potenzialmente stabili. Nella sostanza è stato proprio questo l'effetto del *Jobs Act* parte prima, un travaso di contratti a tempo indeterminato in contratti a termine, con basse tutele del rapporto, cui non si è accompagnato un incremento di tutele fuori dal rapporto attraverso l'implementazione di forme di sostegno del reddito.

Proprio i risultati non coerenti con le aspettative avrebbero dovuto spingere il Governo ad assumere una serie di correzioni, sia di carattere procedimentale che contenutistico, nel portare a termine la seconda parte del *Jobs Act*; invece la fase di approvazione parlamentare della legge delega n. 183 del 10 dicembre 2014 ha mostrato nuovamente un Governo propenso a ridurre gli spazi di discussione e di intervento delle assemblee, al punto da minacciare, nella fase di esordio dell'esame del d.d.l. delega in commissione, a fine settembre del 2014, il ricorso nuovamente alla decretazione d'urgenza[55], poi evitata. In generale l'esame del percorso di approvazione della l. n. 183/2014 ha finito per mostrare un' "analoga strategia politica"[56] con la legge Fornero: analogo è stato lo svilimento del lavoro parlamentare, soffocato dall'incedere "motorizzato" del Governo e dall'assenza di spazi di intervento, al punto che la delega è risultata ampiamente indeterminata. Se nel confronto fra le vicende della legge delega e quelle della legge Fornero l'impressione è quella emblematica del *dèjà vu*[57], il confronto fra le due parti del *Jobs Act* restituisce per di più anche la sensazione del *dèjà décidé* che il Governo pone di fronte al Parlamento.

Entrando nel merito, la legge delega, per il suo ampio ed indeterminato contenuto, apre persino alcuni problemi di legittimità costituzionale per la violazione dell'art. 76[58], in quanto risultano mancanti i criteri e i principi direttivi[59]; in conclusione la legge appare per buona parte una delega in bianco al Governo. Quanto ai percorsi di approvazione, questi hanno registrato sistematicamente il ricorso alla fiducia al Senato e la minaccia del ricorso alla fiducia alla Camera; deve sottolinearsi a tal proposito, inoltre, come il Senato sia stato nuovamente del tutto emarginato nella determinazione del contenuto della legge delega. Il Governo, infatti, probabilmente a causa della limitata maggioranza che ha in questa assemblea, pur di evitare modifiche al testo che erano state presentate da senatori appartenenti alla minoranza del Partito di maggioranza relativa, ha inizialmente introdotto un maxi emendamento modificativo dell'art. 4 del testo originario del disegno di legge, in materia del contestato contratto indeterminato a tutele crescenti, e successivamente ha posto la fiducia sul testo interamente riscritto dall'esecutivo; in tal modo il Governo per un verso ha privato il Senato della possibilità di intervenire sul disegno di legge, per l'altro ha creato in definitiva le condizioni per auto determinare la delega, "specificando i principi e i criteri direttivi, gli oggetti da legiferare ed i tempi entro cui operare"[60].

Di nuovo, si è agito in una situazione di monocameralismo di fatto, infatti il testo, discusso e modificato alla Camera, è stato approvato in seconda lettura al Senato nuovamente con la fiducia. Si è assistito per l'ennesima volta allo svuotamento del ruolo del Parlamento, ma questa volta il Governo ha agito in

maniera più colpevole, dato che il Parlamento avrebbe dovuto dare risposte all'insieme di quelle domande aperte dal primo decreto *Jobs Act*, quelle che chiedevano, a completamento e a garanzia della forte flessibilità introdotta con un provvedimento d'urgenza, la creazione di strumenti di maggiore sicurezza e tutela incidenti sui diritti dei lavoratori.

5. Conclusioni. Il lavoro nella Costituzione oggi

Alla luce del procedimento di approvazione, deve, ancor di più, essere sottolineato che, nella sostanza, la legge delega ha completamente rivoluzionato le fondamenta del diritto del lavoro, eliminando del tutto alcune storiche protezioni, considerate il cuore dello Statuto dei lavoratori. Sia sufficiente citare in questa sede la disciplina dei licenziamenti, *ex art. 18* dello Statuto dei lavoratori, e la disciplina dei demansionamenti^[61], *ex art. 13* sempre dello Statuto^[62]. La legge delega ha privato il lavoro subordinato di ogni garanzia e tutela interna al rapporto^[63] e ha spostato, di fatto, le forme di protezione al di fuori del rapporto di lavoro, prevedendo nuovi strumenti di protezione sociale finalizzati a tutelare la temporanea uscita dal mondo dell'occupazione. La sostanza restituisce un rapporto di lavoro che viene del tutto privatizzato^[64] e un diritto del lavoro che non ha più un oggetto. Ma soprattutto quello che appare più evidente è l'allontanamento da quella concezione del "Lavoro", inteso come strumento di realizzazione della persona e della sua dignità, sulla quale si fonda la Costituzione in base all'art. 1^[65] e, in alternativa, il prevalere di un'idea di "lavori"^[66] possibili ed eventuali, finalizzati solo al sostentamento dell'individuo, idea che i nostri costituenti rifiutarono di considerare^[67]. Certamente una trasformazione così importante, che chiama in causa e mette in gioco, non solo i diritti fondamentali, ma la stessa idea costituzionale di "dignità" sociale^[68] e di "libertà"^[69], avrebbe dovuto, anche se messa potenzialmente in discussione dalle condizioni oggettive della crisi economica, richiedere una decisione consapevole e ponderata del Parlamento, piuttosto che affermarsi attraverso le manifestazioni di forza del "decisionismo" governativo che passano per il voto di fiducia^[70].

Da ultimo l'approvazione del Governo degli schemi dei primi quattro decreti legislativi attuativi della l. delega n. 183/2014^[71] e l'adozione dei primi due decreti legislativi^[72] segnano la conclusione di una parte importante della terza e ultima tappa del piano *Jobs Act*, che può dirsi così la prima vera riforma di ampio respiro portata a termine nel biennio 2014-2015; appare chiaro, dunque, il peso specifico che tale riforma assume, non solo in relazione alla sua portata relativa, nel mercato del lavoro, ma più ampiamente in relazione al suo ruolo apri pista rispetto all'individuazione di un "metodo" per le riforme istituzionali e costituzionali del Governo in carica. La valutazione che se ne trae, anche alla luce di questa terza ed ultima fase del *Jobs Act*, mostra un Esecutivo, che, totalmente indifferente al ruolo del Parlamento, decide in maniera solitaria anche sui decreti legislativi, tanto che è stata la stessa Presidente della Camera, Laura Boldrini, a denunciare^[73], all'indomani dell'approvazione dei primi decreti legislativi, l'emarginazione, ancora una volta, del ruolo delle Assemblee, evidente nella mancanza di considerazione, da parte del Governo, del parere parlamentare - in particolare si tratta del parere delle Commissioni lavoro - sui

decreti legislativi contrario, nello specifico, alla disciplina dei licenziamenti collettivi[74]. Tralasciando di fatto le motivazioni che hanno spinto il Governo ad allontanarsi dal parere del Parlamento[75], in dottrina c'è chi, oltre a ricordare che in questo caso siamo di fronte a un parere meramente consultivo e non vincolante per il Governo, cita i dati statistici sulla delega legislativa ed evidenzia come siano tutt'altro che rari i casi, relativi soprattutto a decisioni di particolare o strategico impatto politico, in cui il Governo non abbia tenuto conto delle osservazioni del Parlamento[76]. L'obiezione in difesa del Governo, ancorché bene argomentata, sembra, tuttavia, provare troppo; in questo caso, infatti vi era già una situazione comunque anomala a monte dei decreti, una delega praticamente priva dei criteri e dei principi direttivi[77] e votata dal Parlamento o con la fiducia, al Senato, o sotto la minaccia di un voto di fiducia, come è avvenuto alla Camera. Il risultato, dunque, è stato ottenuto tramite il reiterarsi di comportamenti del Governo tesi a neutralizzare l'attività del Parlamento, in una materia per giunta, quella del mercato del lavoro, che ha moltissime ricadute sui diritti costituzionali dei lavoratori e che giunge a mettere in discussione una legge fondamentale quale lo Statuto dei Lavoratori (l. n. 300/1970), attuativa di norme costituzionali[78]. Nel caso del *Jobs Act* non si decide soltanto di un settore strategico per l'indirizzo politico del Governo, ma si decide soprattutto dei diritti e delle tutele dei lavoratori. Dare ascolto, dunque, alle minoranze parlamentari e alle parti sociali, non avrebbe dovuto essere solo auspicabile, ma necessario[79]; quando si ha a che fare con i diritti, soprattutto con i diritti dei più deboli, non possono essere le logiche maggioritarie a prevalere.

La vicenda del *Jobs Act*, in tutte le sue differenti fasi, se letta in relazione ad alcuni elementi contestuali, come i dati sull'evoluzione dell'occupazione, o diacronici, come l'individuazione dei molti caratteri di continuità con le riforme del lavoro degli ultimi venti anni, permette di evidenziare, a conclusione di queste brevi riflessioni sul metodo, un risultato sicuramente di portata epocale: lo smantellamento delle acquisizioni e della complessiva tradizione giuslavoristica italiana degli ultimi quarant'anni realizzato pressoché in solitaria dal Governo[80].

Tale risultato porta a termine un cammino intrapreso, come è noto, a livello europeo, sin dai primi anni Novanta; l'obiettivo, da allora, era quello di diminuire le tutele, soprattutto quelle in materia di licenziamenti, per ridurre il costo del lavoro e rendere più omogeneo e competitivo, a livello europeo, il mercato dell'occupazione[81], neutralizzando le tutele riconducibili alle discipline del diritto del lavoro nazionale (*rectius*: costituzionale) e "consentire così all'Europa di affrontare la globalizzazione"[82]. Quel progetto oggi giunge a conclusione grazie ad una serie di "inganni"[83] che l'attuale Governo ha giocato. Primo fra tutti l'aver utilizzato la spinta dei morsi della crisi economica e la retorica delle politiche necessarie alla ripresa del mercato del lavoro per legittimarsi. A tal proposito l'inganno è evidente nei dati assolutamente poco incoraggianti sull'occupazione registrati nei mesi successivi al d.l. n. 34/2014[84], che, del resto, confermano gli andamenti evidenziati da ricerche ampiamente riconosciute negli ultimi anni e che sfatano il mito dell'equazione "flessibilità uguale lavoro".

In realtà, proprio da ultimo, nei mesi di gennaio e marzo del 2015, si è

registrato un aumento dell'occupazione, ma tale incremento, come è stato messo in evidenza immediatamente[85], è conseguente non tanto agli effetti del piano *Jobs Act*, quanto piuttosto ai rilevanti sgravi fiscali, contenuti nell'ultima legge di stabilità, applicati alle aziende in caso di nuova occupazione stabile, a riprova fra l'altro che sono ben altre le politiche sull'occupazione che il Governo avrebbe a disposizione.

Un altro esempio in cui il Governo sembra aver giocato un inganno è chiaramente individuabile nella seconda fase del *Jobs Act*. In questo caso il Governo avrebbe dovuto mantenere le attese, sia procedurali sia sostanziali, avanzate nel corso dell'approvazione della fase iniziale del piano lavoro con decreto-legge. Rispetto al primo profilo, quello procedimentale, la scelta dello strumento della delega legislativa, in base a quelle attese, avrebbe dovuto lasciare più spazio al dibattito e alla decisione parlamentare. Rispetto al secondo profilo, quello sostanziale, va rilevato che proprio l'emarginazione del ruolo del Parlamento ha permesso al Governo di approvare la parte più importante ed attesa della riforma, quella relativa al contratto a tempo indeterminato – la cui promessa di approvazione era stata persino anticipata, come visto, nell'art. 1 della l. n. 78/2014 – aderendo ad un modello di contratto a tutele crescenti “totalmente trasfigurato nella sua funzione e nella sua natura”[86], rispetto al modello proposto inizialmente. Innanzitutto ci si sarebbe aspettati, seguendo indicazioni di buon senso, l'implementazione delle due parti del piano *Jobs Act* realizzata attraverso l'introduzione di alcune modifiche al decreto Poletti, come la riduzione della durata massima dei contratti a termine da tre a due anni, unitamente all'abbassamento del numero delle proroghe possibili dello stesso contratto, questo al fine di favorire ovviamente la preferenza per l'avvio immediato del nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti; appare chiaro, infatti, che se l'incentivo fiscale all'assunzione a tempo indeterminato, previsto nella legge di stabilità rende preferibile, nel corso del 2015, il contratto a tempo indeterminato, la possibile eliminazione di questa misura il prossimo anno porterebbe sicuramente le imprese ad optare per il nuovo contratto indeterminato a misure crescenti, solo a conclusione dei tre anni con il contratto a termine, con il rischio di allungare fino a sei anni il periodo per l'accesso alle tutele[87]. Altra questione, la più macroscopica a parere di chi scrive, che dà prova dell'interpretazione trasfigurata del Governo del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, è quella relativa alle qualità delle tutele. L'idea originaria del contratto a tutele crescenti a rigore prevedeva, secondo lo schema riconducibile ai suoi ideatori[88], la promozione dell' “inserimento stabile nel mercato del lavoro attraverso una temporanea attenuazione della tutela contro i licenziamenti, in una prima fase (per quanto lunga) del rapporto, salva comunque l'applicazione della ordinaria tutela ex art. 18 dello Statuto dei lavoratori al termine di essa”[89]. Questa versione del contratto a tutele crescenti sarebbe risultata anche più aderente al principio di eguaglianza, e avrebbe evitato quella contrapposizione generazionale fra lavoratori che possono accedere al reintegro e lavoratori che si devono accontentare della tutela indennitaria. La riforma attuata dal Governo, invece, cancella l'art. 18 e sostituisce, in caso di licenziamento illegittimo, la tutela reale, cioè il reintegro, con un indennizzo che cresce al crescere degli anni di lavoro[90].

L'assenza dei caratteri appena individuati porta la riforma a tradire il suo

principale intento, quello cioè di ridurre la precarizzazione del lavoro, che invece si ripropone nella lunghezza del periodo senza tutela e nell'impossibilità del reintegro che espone a facili licenziamenti. La stessa sostituzione dell'indennizzo alla tutela reale sottende, inoltre, l'abbandono di quell'idea di lavoro, fondante la nostra Costituzione, per cui non può esserci altro che il reintegro a fronte di un licenziamento non giustificato o per motivi economici, dato che il lavoro è inteso come un bene che trascende il solo fine del mero sostentamento del lavoratore. Il lavoro nella sua dimensione inclusiva, nella Costituzione, diviene parte integrante di quella condizione che sola consente il rispetto per la dignità sociale del lavoratore^[91] e della sua famiglia secondo l'interpretazione sistematica degli artt. 1, 3, 4, 36 e 41 Cost.: in tal senso il lavoro è a pieno titolo un diritto^[92] e non merce monetizzabile.

Appare proprio questo il punto di maggiore attrito della riforma appena varata; essa si pone in contrapposizione con la visione costituzionale del lavoro come diritto strettamente connesso a una "funzione eminente di emancipazione e socializzazione"^[93] del lavoratore, funzione alla quale si collega la garanzia costituzionale non solo della semplice occupazione, ma della "stabilità" dell'occupazione^[94].

Le forme di tutela oggi apprestate dal *Jobs Act* rompono evidentemente questo schema, sostituendo la tutela reale, che mira proprio a garantire quella stabilità, con la tutela obbligatoria nella forma dell'indennizzo monetario, che svela una mera finalità di sostegno al reddito, non rappresentando alcun deterrente verso forme di precarizzazione dell'occupazione. Ma vi è di più; già il decreto Poletti rendendo il contratto a termine completamente acausale ha praticamente eliminato una ragione, sicuramente diffusa, di intervento del giudice a tutela di diritti dei lavoratori contro il ricorso ampio a forme contrattuali più convenienti dal punto di vista economico per il datore di lavoro; ora la conclusione della riforma sancisce definitivamente l'eliminazione della decisione giudiziale finalizzata al reintegro in caso di licenziamento illegittimo, previsto dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. L'idea che ha portato a sottrarre alla tutela giurisdizionale il rapporto di lavoro subordinato è evidentemente quella in base alla quale è necessario evitare che decisioni di carattere economico, che incidono sull'attività aziendale, siano affidate al giudice estraneo alle ragioni dell'efficienza economica e alle scelte di strategia imprenditoriale^[95]; si dimentica, tuttavia, che l'altra faccia delle medaglia di questa scelta è che si affida la decisione che incide sulla garanzia di un diritto costituzionale a chi, per conto della direzione aziendale, è chiamato a valutare per mestiere esclusivamente le ragioni dell'efficienza economica e considera il lavoro esclusivamente come merce.

Si è sottolineato da ultimo come la crisi economica abbia causato una serie di riforme che costringono i giuristi a fare i conti, nelle analisi di alcune tematiche, con "interferenze categoriali tra diritto ed economia anche in ambiti che tradizionalmente ne erano esenti"^[96], e la riforma dei licenziamenti individuali sembra, a chi scrive, rientrare pienamente in quelle tematiche. L'idea che la reintegrazione e la tutela indennitaria siano due tipologie di risarcimento o tutela fungibili^[97] cela, in realtà, un'operazione discutibile di semplificazione della grande diversità delle posizioni giuridiche sottese, che viene, invece, più efficacemente disvelata se ad esse si applicano le categorie

dell'analisi economica del diritto; quest'ultima diventa, dunque, un approccio importante nella comprensione di cambiamenti di rilievo, proprio perché consente una "valutazione degli istituti giuridici in chiave di efficienza rispetto al mercato"[98] e ne mostra la concretezza in termini economici. Applicando, dunque, tale approccio appare chiaro che la reintegrazione viene riservata ai casi in cui sia in gioco un "diritto assoluto della persona"; l'indennizzo viene invece riconosciuto quando è in gioco solo "un interesse economico e professionale del lavoratore"[99]. Alla luce di quanto detto deve essere sottolineato, tuttavia, come la riduzione in termini strettamente quantitativi delle norme giuridiche può essere strumentale ad evidenziare immediatamente interessi in gioco, ma non deve far dimenticare che il diritto, in quanto strumento di mediazione sociale, non può prestarsi ad essere ricondotto ad un sistema mercantile[100], in cui ogni cosa ha un prezzo. Rimane, invece, chiaro a tutti che la sostituzione della tutela obbligatoria con la tutela reale del posto di lavoro, producendo una monetizzazione del rimedio, segna l'abbandono della tutela costituzionale, ex artt. 4 e 35, della stabilità del lavoro e della sua funzione sociale[101], sacrificata in nome dell'interesse economico dell'impresa.

Traluce in questa nuova disciplina dei licenziamenti un'operazione interpretativa che è stata considerata incompatibile con nostra Costituzione e in particolare con l'art. 35, comma 1, che afferma "*La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni*". L'ampiezza e l'ambiguità letterale della disposizione, che sembrerebbe riferirsi, a prima vista, a un concetto generale e omnicomprensivo di "lavoro", ha condotto gran parte dei glossatori della stessa[102] a chiarire *ab initio* la specificità del suo contenuto, che, in stretta connessione con le norme immediatamente successive della Costituzione, gli artt. 35, 36, 37, non può che riferirsi a una tipologia delimitata di lavoro, coincidente prevalentemente con il "lavoro subordinato"[103]. Non solo, ma nell'interpretazione prevalente, l'art. 35 Cost. appare introduttivo di un gruppo di norme che "presuppone l'imprenditore come contro-parte storica dei lavoratori singoli e organizzati e ne delimita in varia misura i poteri"[104]; l'interpretazione trova conferma anche nella lettera dell'art. 41, comma 2, Cost. che individua limitazioni alla libertà di iniziativa economica (sicurezza, libertà, dignità umana e utilità sociale) che "si pongono come contenuti essenziali di quella stessa tutela prevista dal 35, 1° comma"[105]. La disciplina attuale del licenziamento, invece, nel riconoscere spazi prima inediti alla possibilità di licenziare illegittimamente, appare chiaramente far prevalere le ragioni dell'impresa sulle ragioni del lavoro subordinato[106], la cui perdita può essere compensata solo dall'indennizzo, e sembra riproporre, per tale motivo, quella lettura che, "con evidente mistificazione", vede l'art. 35 Cost. essenzialmente coincidente con l'art. 2060 cod. civ. "che accomuna la disciplina del lavoro subordinato e autonomo con quella dell'impresa"[107]. Appare chiaro che un'interpretazione di tal fatta sia in evidente contrasto con il *favor* che il costituente ha accordato ai lavoratori subordinati[108] e che si pone alla base di quella "funzione civilizzatrice del costituzionalismo democratico"[109] le cui tracce sono evidenti in tutte quelle disposizioni della prima parte della Costituzione che pongono il raggiungimento di fini sociali o di utilità sociale come strumenti di contrasto alle diverse forme del privilegio.

Nel commento all'art. 4 Cost. G.F. Mancini, giusto quarant'anni fa, in relazione

alla possibilità di sostituire la tutela reale ex l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori con altre forme di tutela così scriveva: "Scendere dal tutto - *che corrisponde alla direttiva politica contenuta nella norma* - al poco, specie se questo, com'è nel caso in esame, somiglia più al niente che al tutto (i limiti obbligatori non intaccano l'efficacia del licenziamento, aumentano solo il costo del suo esercizio), è una cosa affatto diversa. E, a mio avviso, contestabile sul piano della correttezza costituzionale"^[110].

* Questo lavoro costituisce una versione ampliata ed aggiornata della relazione al Seminario di studi di Diritto costituzionale Unitelma Sapienza, "Legislazione governativa d'urgenza" e crisi, svolto il 18 settembre 2014, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

[1] La frase, tratta da una lettera di Karl Binding a Heinrich Triepel e citata da quest'ultimo al congresso dei giuristi tedeschi del 1921, è riportata da C. Schmitt, *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*, in Id., *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Berlin, 1958 (trad. it. di L. Cimmino, «La condizione della scienza giuridica europea», in *Diritto e cultura*, 1995, 24).

[2] Sia sufficiente riflettere sul fatto che l'effetto sociale più grave della crisi economica, che si è aperta nel 2007, è proprio l'impennata della disoccupazione. In Italia i disoccupati sono più che raddoppiati fra il 2007 e il 2014 arrivando a superare i 3,2 milioni; si veda, anche per maggiori dati, R. Realfonzo, G. Tortorella Esposito, *Gli insuccessi della liberalizzazione del mercato del lavoro*, in <http://www.economiaepolitica.it/primo-piano/gli-insuccessi-nella-liberalizzazione-del-lavoro-a-termine/#sthash.jWFJxISm.dpuf>. Sugli effetti che la crisi economica ha avuto sui sistemi nazionali di diritto del lavoro si rinvia a: E. Ghera, *Il contratto di lavoro oggi: flessibilità e crisi economica*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2013, 687 ss.; S. Giubboni, *I diritti sociali alla prova della crisi: l'Italia nel quadro europeo*, ivi, 2014, 269 ss.; T. Treu, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, ivi, 2013, 597 ss.; S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro, Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari, 2013, *passim*.

[3] A. Lo Faro, *Compatibilità economiche, diritti del lavoro e istanze di tutela dei diritti fondamentali: qualche spunto di riflessione dal caso italiano*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2014, 284.

[4] A partire dal d.lgs. n. 368/2001; sul contratto a termine si veda, da ultimo, E. Gragnoli, *L'ultima regolazione del contratto a tempo determinato. La libera opposizione del termine*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2014, 429 ss.; Id., *La nuova regolazione del contratto a tempo determinato e la stabilità del rapporto di lavoro: introduzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2014, 679 ss.; G. Leone, *L'utilizzo vincolato del contratto a tempo determinato: cronaca di una morte annunciata*, ivi, 729, ss.; R. Romei, *La nuova disciplina del lavoro subordinato a termine*, in *Giornale di diritto del*

lavoro e di relazioni industriali, 2014, 675 ss.

[5] Si veda, in tal senso, A. Lo Faro, *Compatibilità economiche, diritti del lavoro e istanze di tutela dei diritti fondamentali: qualche spunto di riflessione dal caso italiano*, cit., 284 ss. L' "abbondante" e "frenetica" produzione legislativa che ha interessato il nostro diritto del lavoro è sintetizzata da E. Ghera, *Il contratto di lavoro oggi: flessibilità e crisi economica*, cit., 2 ss. Più in generale sulla riforma del mercato del lavoro negli ultimi anni, e in particolare sulla c.d. riforma Fornero, si rinvia a F. Fontanarosa, *La riforma del mercato del lavoro tra flessibilità e sicurezza: come cambia la tutela giuridica del lavoratore nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, 1 ss.

[6] E. Paparella, *Il lavoro e la sua dimensione costituzionale*, in F. Angelini - M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 61 ss.

[7] E. Paparella, *Il lavoro e la sua dimensione costituzionale*, cit., 61- 62, che sottolinea come la natura "tutt'altro che congiunturale" della riforma del mercato del lavoro è resa evidente dal fatto che già i provvedimenti assunti nel corso della XIII e XIV legislatura in materia di riforma del lavoro, il c.d. pacchetto Treu, l. n. 196/1997, la riforma Biagi, l. 30/2003 e il conseguente d.lgs. n. 276/2003, rispondono ad impegni assunti a livello dell'Ue e formalizzati nei Consigli europei di Lussemburgo del 20.11.1997, di Cardiff del 15.06.1998 e di Colonia del 04.06.1999, finalizzati a individuare una strategia comune, fra i Paesi membri, per la crescita e l'occupazione.

[8] "Gli istituti fondamentali del diritto del lavoro e delle relazioni industriali – dalla legge ai contratti collettivi – costruiti per regolare la concorrenza nei mercati nazionali e proteggerne i protagonisti, sono progressivamente spiazzati per il fatto che la concorrenza supera le barriere dei singoli Stati. Tale spiazzamento è visibile già al torno del secolo, quando le economie europee sono rallentate, ma ancora in crescita. La crisi aggrava ma non causa le difficoltà.

Il superamento della dimensione nazionale della nostra materia non solo ne indebolisce le strutture regolative, ma ne mette in discussione le stesse funzioni. Spinge il diritto del lavoro e le relazioni industriali a occuparsi della competitività e a misurare la convergenza fra regole del lavoro e parametri di efficienza dei singoli sistemi nazionali nei confronti di quelli concorrenti. Si tratta di un cambiamento epocale che rende inutilizzabili gran parte dei materiali con cui si è costruita la nostra materia e impone di ripensarne le modalità di impiego". Così: T. Treu, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, cit., 599 ss. In tema si vedano ampiamente anche S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro, Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, cit., *passim*, e R. De Luca Tamajo, *Il problema dell'inderogabilità delle regole a tutela del lavoro: passato e presente*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2013, 715 ss.

[9] Al rilievo costituzionale del "lavoro" è dedicato l'ultimo paragrafo, per ora ci si limita, dunque, a rinviare a M. Mazziotti, *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. XXIII, 1973, 338 ss. e, da ultimo, a M. Benvenuti, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*,

Roma, agg. 2009, 1 ss. Il ridimensionamento del ruolo svolto dalla disciplina giuslavoristica nazionale, legislativa e costituzionale, si è reso particolarmente evidente negli ultimi anni nelle vicende che hanno interessato la regolamentazione del distacco temporaneo di lavoratori nell'ambito di prestazioni transnazionali di servizi, sulle quali sia consentito rinviare a F. Angelini, *L'Europa sociale affidata alla Corte di Giustizia: «sbilanciamento giudiziale» versus «omogeneità costituzionale»*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, vol. II, 1501 ss.

[10] B. Amoroso, *Dumping sociale e integrazione europea*, in A. Amos – B. Veneziani (a cura di), *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione europea*, Roma, 2009, 72.

[11] “A far data dalla entrata in vigore del Trattato di Maastricht, ma con una storia che affonda le proprie radici fino alle origini del processo di integrazione comunitaria, le disposizioni costituzionali relative al lavoro hanno subito una forte pressione distorsiva quanto ad effettività delle garanzie in esse presupposte”: F. Bilancia, *Il valore del lavoro come principio costituzionale di integrazione*, in G. M. Salerno (a cura di), *I diritti dell'altro. Un'analisi comparata dei processi di integrazione nell'area euromediterranea*, Macerata, 2008, 16. In tema si vedano le considerazioni di L. Patruno, *La caduta del «principio lavorista». Note a margine di Laval e Viking: un'innovativa giurisprudenza CE fondata su antiche disuguaglianze*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 524 ss.

[12] Le complesse dinamiche create dalle asimmetrie fra politica monetaria (unica) e politica economia e finanziaria (ancora affidata ai singoli stati membri) sui diritti sociali e, più in generale, sulla forma di Stato sono spiegate in due recenti lavori di F. Bilancia, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e Unione monetaria*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, 1 ss. e Id., *Spending Review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2014, 61 ss.

[13] Cui è seguito, nel 2013 con il Governo Letta, il d.l. n.76/2013, convertito in l. n. 99/2013.

[14] Nella quale si chiedeva espressamente una “profonda revisione della disciplina relativa alle assunzioni ed ai licenziamenti dei lavoratori, prevedendo un sistema di assicurazione contro la disoccupazione ed un insieme di politiche attive del lavoro tali da facilitare la ricollocazione dei lavoratori nelle imprese e nei settori più competitivi”. Sulla lettera, con particolare riferimento al diritto del lavoro, si veda A. Perulli, V. Speciale, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la «rivoluzione di agosto del Diritto del lavoro»*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”*, <http://csdle.lex.unict.it>, 133/2011, 7 ss.; S. Sciarra, *Monitoraggio e valutazione: la riforma nella prospettiva delle politiche occupazionali europee*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro: commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Bari, 2013, 37, che nota come “l'intervento anomalo della BCE, che con difficoltà si può annoverare fra le fonti europee dotate di una precisa vincolatività nei confronti dei destinatari, ha attratto oltre misura l'attenzione dell'opinione pubblica e ha quasi esclusivamente polarizzato il dibattito politico, oltre che tecnico-giuridico,

sull'urgente necessità di riformare la disciplina dei licenziamenti". In generale, sulla portata della lettera nel dibattito costituzionalistico, cfr. le considerazioni di G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012, 82 ss. e di E. Olivito, *Crisi economico finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 1 ss.

[15] Sulle declinazioni della flessibilità nel diritto del lavoro, si veda E. Ghera, *Il contratto di lavoro oggi: flessibilità e crisi economica*, cit., 689 ss.; sulla "flexisicurezza" si rinvia, più in generale a: T. Treu, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, cit., 610 ss., che sottolinea in particolare la diversità della sua applicazione fra gli Stati europei a cominciare dall'equilibrio fra i due termini flessibilità e sicurezza; F. Fontanarosa, *La riforma del mercato del lavoro tra flessibilità e sicurezza: come cambia la tutela giuridica del lavoratore nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, cit. 1 ss.; M. Cataldi, *Jobs Act: l'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2014, 1 ss.

[16] Si veda a proposito A. Guazzarotti, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2014, 1 ss.

[17] Come messo ben evidenziato da A. Guazzarotti, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, cit., *passim*, in relazione alla legge delega di attuazione della seconda parte del *Jobs Act*. Sul tema, più in generale, si veda R. Calvano, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2013, 1 ss.

[18] L'aspetto è ampiamente trattato da: E. Ghera, *Il contratto di lavoro oggi: flessibilità e crisi economica*, 687 ss.; S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro, Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, cit., 2013, *passim*; R. De Luca Tamajo, *Il problema dell'inderogabilità delle regole a tutela del lavoro: passato e presente*, cit., 715 ss.; T. Treu, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, cit., 597 ss.

[19] Così M. Miscione, «Jobs Act» con un primo decreto legge ed un ampio disegno di legge-delega, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2014, 305.

[20] Il decreto-legge appena approvato è stato chiamato subito "Jobs Act" dallo stesso Consiglio dei Ministri, si veda il *Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014*, in www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=75126.

[21] Si veda A. Bonanni, *Riforme, scatta il controllo Ue sull'Italia "subito lavoro, giustizia e burocrazia"*, in *la Repubblica* del 13.09.2014, 1.

[22] A. Guazzarotti, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, cit., 1.

[23] M. Miscione, «Jobs Act» con un primo decreto legge ed un ampio disegno di legge-delega, cit., 305.

[24] A proposito, si rinvia, fra l'altro, alla sent. n. 10/2015 della Corte costituzionale, nella quale, proprio in relazione alla predeterminazione dei

requisiti di necessità ed urgenza per il ricorso al decreto-legge, la Corte sembra ammorbidire il proprio controllo grazie al ricorso all'argomento della crisi economica; il giudice delle leggi non solo ribadisce che il sindacato di costituzionalità si limita ai casi di «evidente mancanza» di tali presupposti, ma appare indirettamente ricavare la loro esistenza implicita nella «notoria situazione di emergenza economica» che sembrerebbe creare una situazione che consente per lo meno di escludere che il decreto-legge censurato «sia stato adottato in una situazione di evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza». In generale, sull'uso dell'argomento della crisi economia nella giurisprudenza della Corte costituzionale, cfr. M. Benvenuti, *La Corte costituzionale*, in F. Angelini - M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 375 ss.

[25] Si veda, in tema, la riflessione relativa al d.l. n. 34/2014 di G. Azzariti, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati sulla decretazione d'urgenza*, in *Federalismi.it, Focus Fonti*, n. 1/2014, 2: «La scelta del Consiglio dei ministri se adottare un decreto legge ovvero un disegno di legge appare dettata puramente da ragioni di opportunità o convenienza politica. Sì, il tempo di entrata in vigore della normativa può essere rilevante al fine di operare la scelta tra decreto o disegno, ma non necessariamente questa è legata all'urgenza di provvedere, semmai alla necessità del fare intanto qualcosa, per lasciare al dopo, alla via ordinaria del disegno di legge, il resto. Lo spacchettamento dei provvedimenti – in parte adottati con decreto, in parte con disegni di legge per una medesima materia – appare emblematico».

[26] C. Schmitt, *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*, cit., 23.

[27] Si veda ancora il *Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014*, cit.

[28] La lacunosità del testo approvato dal Governo emerge chiaramente anche dal solo confronto con il testo della legge di conversione (per il quale si veda *infra*), che reintroduce alcuni elementi importanti di garanzia per i lavoratori.

[29] Proprio l'assenza di tali valutazioni porta a dire che siamo di fronte a «riforme, motivate da esigenze soprattutto di “immagine” nel contesto politico»: V. Speciale, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*, <http://csdle.lex.unict.it>, 233/2014, 5.

[30] Si veda l'art. 1, comma 2, della l. n. 92/2012, che prevede espressamente: «Al fine di monitorare lo stato di attuazione degli interventi e delle misure di cui alla presente legge e di valutarne gli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini, sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con le altre istituzioni competenti, un sistema permanente di monitoraggio e valutazione basato su dati forniti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e da altri soggetti del Sistema statistico nazionale (Sistan). Al sistema concorrono altresì le parti sociali attraverso la partecipazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori». Più ampiamente, su tale sistema di monitoraggio, si veda S.

Sciarra, *Monitoraggio e valutazione: la riforma nella prospettiva delle politiche occupazionali europee*, cit., 37 ss.

[31] Come rilevato dal Comitato per la legislazione nel parere reso sul decreto alla Commissione parlamentare competente il 26.03.2014, il cui testo è reperibile all'indirizzo

<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2014/03/26/leg.17.bolo206.data20140326.com48.pdf>.

[32] Così V. Speciale, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, cit., 6.

[33] Il database sulla flessibilità del mercato del lavoro messo a disposizione dall'OCSE utilizza l'*Employment Protection Legislation Index* (EPL), "l'indice che misura il grado di protezione dell'occupazione previsto dalla legislazione di un Paese. L'EPL, utilizzato in tutta la letteratura scientifica su questi temi, è attualmente il migliore indicatore esistente sul grado di rigidità del mercato del lavoro. Dopo una serie continua di affinamenti e aggiornamenti, oggi l'EPL viene elaborato dall'OCSE sulla base di 21 indici sintetici che, con una serie di pesi, consentono di stimare i due sottoindicatori che contribuiscono a comporre l'EPL: l'indicatore di protezione per i contratti a tempo indeterminato (EPRC) e l'indicatore di protezione per i contratti a tempo determinato (EPT). Complessivamente, tanto più la legislazione accentua la flessibilità del mercato del lavoro – eliminando protezioni, vincoli e costi per le imprese, intervenendo sulla disciplina dei contratti a tempo indeterminato e su quella dei contratti a tempo determinato – tanto minore è l'indicatore EPL. Dunque: più flessibilità significa meno EPL": R. Realfonzo, G. Tortorella Esposito, *Gli insuccessi della liberalizzazione del mercato del lavoro*, cit.

[34] Si veda ancora T. Treu, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, cit., 612: "in particolare l'OCSE conferma l'importanza di politiche universali di tutela dei lavoratori contro gli "economic downturns", appoggiate da efficaci politiche di attivazione".

[35] A proposito della quale, in senso critico, si è detto che più che parlare di una "semplificazione" bisognerebbe parlare di un vero e proprio "snaturamento" di una forma contrattuale: M.V. Ballestrero, *Così si cambia l'eccezione con la regola*, in *Lavoro Welfare*, edizione online, n. 4/2014, 14.

[36] Sparisce, dunque, anche il requisito del "primo rapporto" di lavoro introdotto per il contratto "acausale" dalla riforma Fornero (l. n. 92/2012), possibile, fra l'altro, solo con una durata del contratto non superiore a 12 mesi.

[37] Si veda, in tal senso, M. Miscione, «Jobs Act» con un primo decreto legge ed un ampio disegno di legge-delega, cit. 307, "L'Europa è un rischio, ma positivo se impone una garanzia contro gli «abusi»".

[38] Come evidenziato da M. Cataldi, *Jobs Act: l'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza*, cit., 8 ss.

[39] Fra l'altro proprio la compatibilità del decreto Poletti con la disciplina dell'Ue è stata fatto oggetto di un ricorso alla Commissione europea da parte della CGIL; si veda la *Denuncia alla Commissione Europea per la violazione da parte della Repubblica Italiana di obblighi derivanti da fonti normative*

dell'Unione Europea, il cui testo è reperibile al sito http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_929442410.pdf.

[40] La direttiva 1999/70/CE definisce il lavoratore a tempo determinato come «una persona con contratto e un rapporto di lavoro definiti direttamente tra datore di lavoro e lavoratore e il cui termine è determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico», tanto che, alla luce di tale definizione i dubbi di compatibilità fra direttiva e il d.l. n. 34/2014 appaiono più che giustificati; cfr. ancora sul punto, M. Cataldi, *Jobs Act: l'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza*, 9, che richiama, a sostegno della tesi, anche alcune sentenze della Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell'Ue sul ricorso abusivo al contratto a termine non compatibile con la disciplina dell'Ue. Sulla compatibilità della nuova disciplina del contratto a termine, ex d.l. n. 34/2014, al diritto eurounioniale, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, si rinvia a V. Leccese, *La Compatibilità della nuova disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato con la Direttiva n. 99/70*, in *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2014, 709 ss. Da ultimo, una decisa presa di posizione da parte della Corte di giustizia dell'Ue contro l'abuso del lavoro a termine nella scuola si è avuta con la sentenza 26.11.2014, cause riunite C-22/13, C-62/13, C-63/13, C-418/13, *R. Mascolo e a. c. Ministero dell'Istruzione dell'università e della Ricerca scientifica*, sulla quale si veda la scheda di F. Fontanarosa su *Menabò di Etica ed Economia*, in www.eticaeconomia.it, 15.01.2015 e il commento di R. Calvano, *L'abuso dei contratti a tempo determinato nella scuola italiana, tra norme costituzionali e diritto dell'Unione europea*, in corso di pubblicazione su *Giurisprudenza costituzionale*.

[41] In realtà la fissazione di un tetto massimo di contratti a termine andrebbe a rafforzare l'altro limite, quello temporale dei tre anni; la direttiva dell'Ue, infatti, prescrive che, al fine di evitare abusi della contrattazione a termine, gli Stati membri sono tenuti ad introdurre almeno una tra tre misure espressamente indicate: «a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti»; così la clausola n. 5, Misure di prevenzione degli abusi, direttiva 1999/70/CE. In realtà, al di là di tali misure, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Ue appare comunque riconoscere una valenza particolare al requisito della causalità dovuta a ragioni obiettive. Si veda, da ultimo, in particolare quanto riaffermato a proposito nella sentenza *Mascolo*, cit., (pt. 101-103): «Nell'applicazione della disposizione del diritto nazionale di cui trattasi, le autorità competenti devono quindi essere in grado di stabilire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia atto a raggiungere lo scopo perseguito e sia necessario a tal fine (v., in tal senso, sentenza Küçük, EU:C:2012:39, punto 34 e giurisprudenza ivi citata). Orbene, come la Corte ha già dichiarato in numerose occasioni, il rinnovo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare esigenze che, di fatto, hanno un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole, non è giustificato ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro. Infatti, un utilizzo siffatto dei contratti o dei rapporti di lavoro a tempo

determinato è direttamente in contrasto con la premessa sulla quale si fonda tale accordo quadro, vale a dire il fatto che i contratti di lavoro a tempo indeterminato costituiscono la forma comune dei rapporti di lavoro»; e ancora «l'esistenza di una «ragione obiettiva» ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro esclude quindi, in linea di principio, l'esistenza di un abuso, a meno che un esame globale delle circostanze sottese al rinnovo dei contratti o dei rapporti di lavoro a tempo determinato di cui trattasi riveli che le prestazioni richieste del lavoratore non corrispondono ad una mera esigenza temporanea (sentenza Küçük, EU:C:2012:39, punto 51)». In tema si rinvia a M. Casola, *Come è possibile abusare di contratti a termine legittimi?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2013, 546 ss.

[42] *Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014*, cit.

[43] G. Balanti, *Apprendistato: La formazione, questa sconosciuta*, in *Lavoro Welfare*, edizione online, n. 4/2014, 13.

[44] Sia sufficiente confrontare i tempi concessi alle due assemblee per l'esame: Camera in prima lettura dal 20 marzo al 24 aprile e in seconda lettura dal 7 maggio al 15 maggio; Senato unica lettura dal 24 al 30 aprile. Il ruolo limitato del Senato, ma in relazione all'approvazione della legge delega costitutiva della seconda parte del *Jobs Act*, è sottolineato anche da V. Speciale, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, cit., 10.

[45] Se ne veda la chiara sintesi del Presidente della XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati Cesare Damiano in C. Damiano, *Un decreto da correggere*, in *Lavoro Welfare*, edizione online, n. 4/2014, 4 ss.

[46] Di "significative novità" parla E. Gragnoli, *Ulteriori novità sul contratto di lavoro a tempo determinato*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2014, 529.

[47] Da ultimo, sul requisito dell'omogeneità fra decreto-legge e legge di conversione, dopo la sent. Corte cost. n. 32/2014, si vedano i contributi di: P. Carnevale, *Giuridificare un concetto: la strana storia dell'«omogeneità normativa»*; A. Celotto, *Uso e abuso della conversione in legge*; A. Franco, *L'evidente disomogeneità tra decreto legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*, tutti pubblicati in *Federalismi.it – Focus fonti*, n.1/2014.

[48] Parafrasando P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori*, in Id., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, vol. II, Firenze, 1966, 461, che, come è noto, si riferì al concetto di rivoluzione.

[49] Si vedano in particolare gli interventi alla Camera di R. Speranza, seduta del 24 aprile 2014, in <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0218&tipo=stenografico#sedo218.stenografico.tito0040.sub00010.int00420>, e al Senato di P. Ichino, relatore di maggioranza del disegno di legge di conversione, e di C. Sacconi, Presidente della commissione lavoro, nella seduta del 29 aprile 2014, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SomComm&leg=17&id=763017>.

[50] Si veda: *OECD Employment Outlook 2014, L'Italia a confronto con altri paesi*, Settembre 2014, <http://www.bollettinoadapt.it/litalia-confronto-con-gli-altri-paesi-settembre-2014/>. Dati sostanzialmente concordanti si possono trovare nel *focus* pubblicato su *Il Mattino* il 13.09.2014, 3.

[51] Emblematica, in tal senso, appare l'esperienza spagnola dove la liberalizzazione dei contratti a termine ha causato nel medio periodo un aumento dei contratti a termine, una perdita di giorni di lavoro e un progressivo abbassamento dei salari: T. Boeri, *Tanti contratti, poco lavoro*, in *Lavoce.info*, 28.03.2014.

[52] Si vedano i dati riportati su *Il Mattino* del 13.09.2014, 3.

[53] Si rinvia ancora al *Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014*, cit.

[54] Così: C. Saraceno, *Renzi, il Jobs Act e la precarietà infinita*, in *Lavoce.info*, del 18.03.2014.

[55] Si veda F. Bei, *Matteo contro tutti "non mi fermeranno"*, in *la Repubblica*, del 19.09.2014, 1 e 2.

[56] A. Guazzarotti, *Riforme del mercato del lavoro*, cit., 1.

[57] Così A. Guazzarotti, *Riforme del mercato del lavoro*, cit., 3, che ricorda come anche la legge Fornero è stata approvata "a tappe forzate, attraverso una compressione delle procedure", ricorrendo a voti di fiducia e in entrambi i casi con l'assillo di permettere ai relativi Governi di presentarsi "al tavolo europeo con l'ambita "riforma" del mercato del lavoro approvata"; infatti nel caso della legge Fornero, l'appuntamento era quello del Consiglio europeo del 28.06.2012, nel caso della legge delega sul *Jobs Act* era il vertice europeo sull'occupazione dell'8.10.2014, tenutosi a Milano; cfr. su quest'ultimo punto F. Bei, *Matteo contro tutti "non mi fermeranno"*, cit.

[58]V. Speciale, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, cit., 9, secondo il quale il testo "è carente nella puntuale identificazione degli oggetti da regolare oltre che generico nei settori di intervento".

[59] Sia sufficiente rinviare al contenuto dell'art. 1, comma 7, lett. a) e i) della l. n. 183/2014, che in difetto di qualsiasi principio e criterio direttivo affida al Governo l'ampio mandato di «individuare e analizzare 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, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali», e di operare l'«abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con le disposizioni del testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative». In argomento, si veda quanto precisato, a suo tempo, da A.A. Cervati, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. XXIII, 1973, 950 che individuava nei principi delle "norme programmatiche realmente utilizzabili con riferimento all'ambito degli «oggetti definiti»", e nei criteri direttivi delle

“enunciazioni di finalità da perseguire o di specifiche modalità idonee a guidare l’attività normativa del Governo”. Occorre precisare che, nonostante nella prassi “le leggi di delega generalmente rispettano le condizioni richieste dall’art. 76 Cost., anche se spesso con un tasso elevato di vaghezza ed elasticità”, ampiamente tollerato dalla Corte costituzionale (A. Celotto, E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enciclopedia del Diritto*, agg., Milano, vol. VI, 2002, 703-704), nel caso richiamato, ci si trova di fronte a una totale assenza di tali principi e criteri direttivi. Sull’erosione dei limiti costituzionali imposti dall’art. 76 Cost. e sulla relativa giurisprudenza costituzionale, oltre all’opera da ultimo citata, si vedano: E. Frontoni, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzanella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2012, 37 ss.; F. Politi, *Delega legislativa* (agg.), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, vol. XI, 2006, 1 ss.

[60] V. Speciale, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, cit., 10.

[61] Sulla quale ci si limita a rinviare, in questa sede, a F. Fontanarosa, E. Paparella, *Il demansionamento nel Jobs Act: rischi di rioggettivizzazione del lavoro e diritti inviolabili*, in *Menabò di Etica ed economia*, in www.eticaeconomia.it, 16.03.2015.

[62] Appare utile ricordare come “gli artt. 13 e 18 dello Statuto dei lavoratori sono i prodotti normativi più penetranti che in venticinque anni di storia il 1° comma dell’art. [4 Cost.] in esame abbia generato”: G.F. Mancini, *Art. 4*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1975, 241.

[63] In base, infatti, all’art. 1, comma 7, lett. c) la tutela interna al rapporto appare estremamente circoscritta limitandosi «il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato».

[64] Sul punto si vedano le osservazioni di S. Giubboni, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2015, 2, che mette ben in evidenza come il contratto a tutele crescenti per come viene configurato dalla l. n. 183/2014, che si riferisce genericamente “alle nuove assunzioni a tempo indeterminato”, consente “una sovrapposizione (e, per così dire, una tale «confusione tipologica») col formante contrattuale basilare del lavoro subordinato”, ex art. 2094 cod. civ.

[65] “Nel lavoro si realizza pertanto la sintesi fra principio personalistico (che implica la pretesa all’esercizio di un’attività lavorativa) a quello solidarista (che conferisce a tale attività carattere doveroso”: C. Mortati, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, cit., 12). Sulle strette connessioni fra lavoro e Costituzione si rinvia anche a M. Mazziotti, *Lavoro*, cit., 355 ss. Da ultimo, per l’affermazione che nella Costituzione sia accolta una nozione estremamente ampia di lavoro nella quale si compie “quella saldatura tra realizzazione individuale e riconoscibilità sociale su cui si gioca la capacità di progresso di una comunità”, vedi R. Nania, *Riflessioni sulla «costituzione economica» in Italia: il «lavoro» come «fondamento», come «diritto», come*

«*dovere*», in E. Ghera - A. Pace (a cura di) *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, 68. Per una visione che tenga conto della difficile attuazione delle disposizioni costituzionali sul lavoro, anche alla luce delle problematiche dell'integrazione europea si vedano: G. Loy, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, ivi, 3 ss.; G. Ferrara, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in G. Casadio (a cura di), *Diritti sociali e lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2006, 199 ss.; G. Rescigno, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2009, 21 ss.

[66] Sulla contrapposizione fra la nozione ampia di lavoro, accolta nella Costituzione, e la nozione multiforme di lavori, coincidente con le "singole forme di manifestazione del lavoro", si sofferma M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2010, 629.

[67] Sul lavoro inteso, non solo come strumento di sostentamento, ma anche come strumento di affermazione e sviluppo della propria personalità, si vedano M. Luciani, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2008, 6; M. Benvenuti, *Lavoro*, cit., 4, che richiama in tal senso la sentenza della Corte costituzionale n. 60/1991. Nello stesso senso, D. Bifulco, *Art. 35*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 722: "dal momento che la Costituzione italiana non si ispira ad una visione economicistica della vita umana... il principio di tutela del lavoro ex art. 35 deve coordinarsi con (e anzi, ritenersi subordinato al) principio di tutela della persona umana".

[68] "Se è vero che la connotazione che identifica la condizione umana è il lavoro, è vero anche che è il lavoro che la qualifica. È vero anche che riconoscere dignità alla condizione umana equivale a riconoscere dignità alla condizione umana di lavoratrice e di lavoratore": G. Ferrara, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, cit., 200.

[69] "Il lavoro (...) traccia le coordinate del campo possibile (in quanto eticamente accettabile) della libertà umana, sicché non v'ha libertà (accettabile) al di fuori di quel campo. Fondare la Repubblica democratica sul lavoro, dunque, significava soprattutto manifestare la volontà di *fondare la Repubblica su un elemento profondamente egualitario e addirittura universalistico*, su un dato insuperabilmente umano"; così M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC 2011, in *Diritto e Società*, 2011, 679, corsivo dell'autore, che precisa, ivi, 680, come "la libertà che si radica nel lavoro è anzitutto quella politica (evocata dal riferimento alla natura democratica della Repubblica)".

[70] Ad un "accentuato 'decisionismo' del Governo Renzi" nei confronti delle Assemblee parlamentari, che "testimonia il totale esautoramento della funzione parlamentare", si riferisce V. Speciale, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, cit., 10. Sul punto si veda anche il giudizio ampiamente critico di S. Giubboni, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, cit., 3,

secondo il quale l'approvazione del *Jobs Act* ha fatto venir meno "qualunque traccia" di "«dialogo sociale»".

[71] Si tratta dei decreti legislativi su: "tutele crescenti", "ammortizzatori sociali", "conciliazione dei tempi vita-lavoro", "tipologie contrattuali", i cui testi, pubblicati il 20 febbraio 2015, sono reperibili o sul sito:<http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=77932>, o su quello www.lavoce.info, sezione documenti.

[72] Si tratta del d.lgs. n. 23 del 04.03.2015, *Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183* e del d.lgs. n. 22 del 04.03.2015, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, in G.U. n. 54 del 06.03.2015.

[73] La Presidente Boldrini, sfiorando lo scontro istituzionale, ha accusato il Presidente del Consiglio di essere "solo al comando", si vedano *la Repubblica* e *Il Sole 24 Ore* del 22.02.2015, 2.

[74] Il parere favorevole, ma approvato con condizioni, è reperibile al sito:
[http://www.camera.it/leg17/824?](http://www.camera.it/leg17/824?tipo=A&anno=2015&mese=02&giorno=17&view=filtered_scheda&commissione=11ata.20150217.com11.allegati.allo0010)

http://www.camera.it/leg17/824?tipo=A&anno=2015&mese=02&giorno=17&view=filtered_scheda&commissione=11ata.20150217.com11.allegati.allo0010.
Nelle specifico si chiedeva al Governo rivedere la disciplina dei licenziamenti collettivi mantenendo la validità dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

[75] A proposito dell'intervento delle commissioni parlamentari nel procedimento di formazione dei decreti legislativi è utile ricordare che tale prassi si è andata sempre più affermando negli ultimi anni; infatti "il primo elemento che ha contribuito a modificare la struttura della delegazione legislativa è rappresentato dalla stabile previsione nelle leggi di delega di disposizioni che impongono al Governo l'obbligo di acquisire il parere delle commissioni parlamentari competenti, o di commissioni istituite *ad hoc*, sugli schemi di decreti legislativi": E. Frontoni, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, 15.

[76] S. Ceccanti, *I decreti del Jobs Act, nessun vulnus alla democrazia parlamentare*, in *Huffington post*, del 24.02.2015, che cita i dati statistici relativi al periodo 28 aprile 2006 - 22 dicembre 2012, contenuti nel volume a cura di L. Duilio, *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013: "I rilievi sono di due tipi: soft (le cosiddette osservazioni) e hard (le cosiddette condizioni). L'accurato studio distingue ognuna di queste due tipologie in quattro sotto-tipologie: di richiamo alla delega, tecnico procedurali, di drafting e sostanziali. Se ci concentriamo solo su queste ultime, le medie statistiche sono le seguenti: sono state accolte il 43,4% delle osservazioni sostanziali Camera e il 45,2% di quelle Senato; il 63,5% delle condizioni sostanziali Camera e il 61,3% delle condizioni sostanziali Senato. A questi dati quantitativi di medie statistiche lo studio aggiunge però anche un'osservazione qualitativa, secondo cui ci sono fortissimi sbalzi di recepimento tra deleghe diverse. Ad esempio si segnala che in due casi di forte rilievo politico, gli impianti di energia nucleare e il ricorso collettivo per l'efficienza della Pubblica amministrazione e dei concessionari di servizi pubblici, ben poche osservazioni e condizioni sono state recepite dal

governo”.

[77] Si deve sottolineare come l’inserimento di ulteriori passaggi parlamentari e di ulteriori occasioni di dialogo fra legislatore delegante e legislatore delegato attraverso i pareri consultivi delle commissioni parlamentari sugli schemi di decreto si pone “in stretta connessione con la formulazione di leggi di delega, da un lato, prive (o quasi) di principi e criteri direttivi e, dall’altro, caratterizzate da un’eccessiva ampiezza dell’oggetto del potere delegato. Il Parlamento insomma rinuncia a delimitare il potere del Governo in sede di adozione della delega, pensando di recuperare nella fase dell’attuazione del decreto legislativo”; E. Frontoni, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 18.

[78] Sia sufficiente richiamare due decisioni della Corte costituzionale relative all’ammissibilità di quesiti referendari sull’art. 18 dello Statuto dei lavoratori in cui appare chiaro come la l. n. 300 del 1970 sia qualificata come direttamente attuativa di norme costituzionali; nella sent. n. 46/2000 la Corte, chiamata a valutare l’ammissibilità di un quesito referendario finalizzato all’abrogazione dell’art. 18 dello Statuto, come modificato dalla l. n. 108/1990, riconosce che «la disposizione oggetto del quesito è indubbiamente manifestazione di quell’indirizzo di progressiva garanzia del diritto al lavoro previsto dagli artt. 4 e 35 della Costituzione»; successivamente, nella sent. 41/2003, chiamata a valutare un quesito referendario finalizzato questa volta ad ampliare la portata dell’art. 18 della l. n. 300/1070, la Corte sottolinea nuovamente come «la materia dei licenziamenti individuali è oggi regolata, in presenza degli artt. 4 e 35 della Costituzione, in base al principio della necessaria giustificazione del recesso e del potere di adire il giudice (...) in caso di licenziamento arbitrario»; in entrambe le pronunce la Corte rimette la decisione sulle «forme di garanzia» alla discrezionalità del legislatore o all’intervento referendario. Sul punto, si rinvia alle ampie considerazioni di M. Benvenuti, *Lavoro*, cit., 13.

[79] L’assenza di “qualsiasi forma di dialogo sociale” nella gestazione della nuova legislazione del lavoro è sottolineata da F. Carinci, *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in F. Carinci - M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, e-Book ADAPT, Modena, 2015, 4.

[80] Se si pensa che la riforma mette in discussione la possibilità per il lavoratore di mantenere le mansioni per cui si è stati preparati, ma soprattutto elimina la principale garanzia della stabilità dell’occupazione nella forma della tutela reale del posto di lavoro contro il licenziamento illegittimo, “trascurando l’incommensurabilità costituzionale di tale forma di tutela a fronte di quella c.d. obbligatoria, perché solo la prima e non la seconda (...) consente l’esercizio di quella funzione fondamentale di emancipazione e di socializzazione che proprio il lavoro – e non un’indennità, per quanto cospicua – può svolgere”: M. Benvenuti, *Lavoro*, cit., 13.

[81] Ad una “strategia di «svalutazione interna competitiva»” si riferisce S. Giubboni, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, cit., 3.

[82] V. Speciale, *Contratto a tutele crescenti e nuova disciplina dei licenziamenti*, relazione tenuta al seminario organizzato dalla CGIL Lazio il 2 febbraio 2015, dal titolo: *Jobs Act. La tutela decresce*, 2 del dattiloscritto. La

relazione è reperibile sul sito <http://www.lazio.cgil.it>.

[83] Di “commedia degli inganni” parla S. Giubboni, *Il contratto a tutele crescenti e la Costituzione*, in *Menabò di etica ed economia*, www.eticaeconomia.it, 16.02.2015, ora anche in Id., *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, cit., 2; ma si veda anche T. Boeri, *Perché i giovani si sentono beffati*, in *la Repubblica* del 20.12.2014, 37.

[84] Oltre a quelli già forniti relativi all’OCSE, si veda anche quanto afferma T. Boeri, *Perché i giovani si sentono beffati*, cit., che sottolinea come nel mese di novembre 2014, nonostante una situazione economica sicuramente migliorata rispetto all’anno precedente, i dati dei contratti di lavoro a tempo indeterminato abbiano registrato una flessione del 15% rispetto allo stesso mese dell’anno prima.

[85] Si veda quanto riportato da *Il Sole 24 Ore* del 31.01.2015, 1, 3, che segnala in un mese novantatremila posti di lavoro in più con un + 0,4 % di incremento dell’occupazione in base a dati rilevati dell’ISTAT, che individua segni chiari di ripresa del PIL con un recupero della domanda interna, ma si sottolinea immediatamente, da parte di A. Orioli, *Buon segnale in attesa del Jobs Act*, ivi, 1, che in questa ripresa “il Jobs Act non c’entra”, individuando altre ragioni di ripresa della domanda: euro debole, inondazione di liquidità da parte della BCE, prezzo basso del petrolio, ma soprattutto i forti incentivi in sgravi fiscali per i nuovi assunti introdotti dalla legge di stabilità, e che permettono un risparmio pari a 8000/9000 euro all’anno per ogni nuovo assunto a tempo indeterminato. Per capire l’entità del vantaggio economico introdotto dalla legge di stabilità per le imprese che assumono a tempo indeterminato, anche con una comparazione con le cifre che dovrebbero indennizzare in caso di licenziamento illegittimo dei nuovi lavoratori assunti, si rinvia a F. Patriarca, M. Raitano, *Nelle pieghe del Jobs Act: sgravi fiscali, occupazione e oneri per il bilancio pubblico*, in *Menabò di etica ed economia*, www.eticaeconomia.it, 01.04.2015. Va inoltre segnalato come, a fronte del dato positivo di gennaio 2015 sull’occupazione, l’ISTAT, abbia rilevato dati molto meno incoraggianti sull’andamento dell’occupazione nel mese di febbraio 2015; si evidenzia, infatti, in quel mese un + 1,3 della disoccupazione giovanile e un aumento generale della disoccupazione dello 0,2, dati che segnano una drammatica battuta d’arresto dei segnali ottimistici dei due mesi precedenti. Le cifre sono reperibili su: http://www.repubblica.it/economia/2015/03/31/news/disoccupazione_istat_il_tasso_a_febbraio_risale.

[86] S. Giubboni, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, cit., 2, che imputa proprio tale aspetto come centrale in quella “commedia degli inganni” consumata dal Governo con il piano *Jobs Act* cui si è fatto ripetutamente riferimento.

[87] Sono stati proprio Tito Boeri e Pietro Garibaldi, che possono essere indicati come gli ideatori in Italia del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (si veda: P. Garibaldi, T. Boeri, *Dal vicolo cieco della stabilità*, in *Lavoce.info*, 06.11.2006), a sollecitare in più occasioni tali modifiche; cfr.: T. Boeri, *Perché i giovani si sentono beffati*, cit., 37; P. Garibaldi, *Il contratto a tutele crescenti è legge. Una buona notizia?*, in *Lavoce.info*, 24.02.2015.

[88] P. Garibaldi, T. Boeri, *Dal vicolo cieco della stabilità*, cit.

[89] S. Giubboni, *Il contratto a tutele crescenti e la Costituzione*, cit., 1.

[90] Tanto che il segretario generale della CGIL, Susanna Camusso ha ribattezzato tale contratto “il contratto a monetarizzazione crescente”, *la Repubblica* del 20.12.2014, 30.

[91] “La definizione sociale della dignità concretizza il significato del riconoscimento perché lo rapporta alla condizione permanente in cui è situato il soggetto come termine di relazione con le condizioni, le forme ed i modi in cui si struttura la società”: G. Ferrara, *La pari dignità sociale*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, tomo II, Milano, 1974, 1099.

[92] Sul lavoro come diritto ci si limita a rinviare a M. Benvenuti, *Lavoro...*, cit., 6.

[93] M. Benvenuti, *Lavoro...*, cit., 7.

[94] Un’occupazione che “fosse saltuaria e intermittente assumerebbe un carattere aleatorio che lascerebbe non soddisfatta la pretesa”: C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, (1953), in Id., *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 147.

[95] A proposito si rinvia alle belle pagine di S. Niccolai, *E il giudice che ne sa? L’art. 18 e i modi di ragionare degli assolutismi di ieri e di oggi*, in *Menabò di Etica ed Economia*, www.eticaeconomia.it, 03.11.2014.

[96] F. Bilancia, *Spending Review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell’autonomia locale*, cit., 47,

[97] Idea che appare non contrastata dalla recente giurisprudenza costituzionale. Deve essere sottolineato, infatti, che il diritto alla stabilità e alla continuità del posto di lavoro contro i licenziamenti illegittimi, come diritto desumibile dell’art. 4 Cost., sia stato affermato dalla Corte costituzionale in molteplici pronunce, si vedano le sentenze: n. 106/1062, nella quale sulla base dell’art. 4 Cost. si chiede al «legislatore di emanare norme che, direttamente o mediatamente, incidono nel campo dei rapporti di lavoro»; nn. 45/1964 e 194/1970, nelle quali l’art. 4 «esige che il legislatore nel quadro della politica prescritta dalla norma costituzionale adegui, sulla base delle valutazioni di sua competenza, la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato al fine intimo di assicurare a tutti la continuità del lavoro»; n. 2/1986, in base alla quale «dall’art. 4 Cost. discendono principi che esprimono l’esigenza di un contenimento della libertà di recesso del datore di lavoro e l’ampliamento della tutela del lavoratore quanto alla conservazione del posto di lavoro». Questa giurisprudenza rappresenta il momento più alto della tutela della stabilità del posto di lavoro poiché a partire da decisioni che si collocano in anni più recenti - si vedano le già citate sentt. nn. 46/2000 e 41/2003, relative al giudizio di ammissibilità di *referendum* sull’art. 18 l. n. 300/1970 - la Corte costituzionale manifesta un nuovo orientamento, in base al quale la tutela reale può anche non essere l’unico modo per tutelare il lavoratore contro di licenziamento illegittimo, essendo rimessa, in tali casi, alla discrezionalità del legislatore la scelta sulle «forme di garanzia». Appare chiaro come le recenti decisioni dei giudizi della Consulta lascino trasparire quello che è stato definito “una sorta di

agnosticismo costituzionale in tema di stabilità del lavoro” che disconosce l’incisività e l’ineguagliabilità della tutela affidata al reintegro nel posto di lavoro nel caso di licenziamento illegittimo: così, M. Benvenuti, *Lavoro...*, cit., 13.

[98] Sulla complessa questione dell’analisi economica del diritto applicata al licenziamento individuale, si rinvia all’ampio lavoro di V. Speciale, *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3/2012, 530 ss., per la citazione 531.

[99]V. Speciale, *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, cit., 530.

[100] In questi termini ancora V. Speciale, *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, cit., 531.

[101] “Non v’è dubbio che il diritto a conservare il posto divenga «effettivo», come esige l’art. [4] in esame, solo quando i limiti al potere di recesso abbiano carattere reale”: G.F. Mancini, *Art. 4*, cit., 241.

[102] Si vedano: T. Treu, *Art. 35*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, cit., 1979, 2 ss.; D. Bifulco, *Art. 35*, cit., 721 ss.; C. Tripodina, *Art. 35*, in *Commentario breve alla Costituzione a cura di S. Bartole - R. Bin*, Padova, 2008, 346 ss.

[103] Si veda quanto sostenuto già da C. Esposito, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, (1948), in Id., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 14: “negli articoli 35 e seguenti, il lavoratore si contrappone al datore di lavoro ed in genere è il lavoratore subordinato”. Negli stessi termini: T. Treu, *Art. 35*, cit., 3 e 4; C. Tripodina, *Art. 35*, cit., secondo la quale “la collocazione sistematica dell’articolo 35 accredita l’idea per cui il soggetto tutelato sarebbe il lavoratore «contraente debole» (...); non anche il datore di lavoro-imprenditore”. Sostiene che “nel raggio di azione del principio di tutela del lavoro ex art. 35, 1° co., non possa ritenersi compreso anche il datore di lavoro” D. Bifulco, *Art. 35*, cit., 723, che richiama tuttavia l’attenzione sul fatto che parte della dottrina e la giurisprudenza costituzionale abbiano esteso il principio di tutela ex art. 35, comma 1, anche ai lavoratori autonomi e agli artigiani, ivi 724.

[104] Così T. Treu, *Art. 35*, cit., 4.

[105]D. Bifulco, *Art. 35*, cit., 723.

[106]In particolare, già in riferimento alla l. n. 92 del 2012 si è sottolineato come il licenziamento per motivi economici sottratto alla tutela reale abbia riconosciuto “una più forte protezione rispetto al passato agli interessi del datore di lavoro, C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, relazione al XXVIII convegno annuale dell’Aic, in *Rivista Aic*, fasc. 4/2013, 17. Più in generale è al diritto dell’Ue e, in particolare, alla Carta dei diritti dell’Ue, che considera il lavoro “un diritto tra i tanti, da tutelare insieme a quelli dell’impresa”, che imputa la sostanziale equiparazione fra i diritti dei lavoratori e dei datori di lavoro G. Azzariti, *Brevi notazioni sulle trasformazioni del diritto costituzionale e sulle sorti del diritto del lavoro in Europa*, in *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, cit., 152; l’Autore, inoltre, sottolinea come da tale situazione emergano due differenze di rilievo

con la tutela costituzionale: l'impossibilità per i lavoratori di vedersi riconosciuta la "possibilità di «statuto» privilegiato" e il venir meno delle "distinzioni tra diritti fondamentali e non". Sottolinea, infine, la vaghezza e l'indeterminatezza della Carta dei diritti dell'Ue proprio in relazione ai diritti sociali. M. Barbera, *Diritti sociali e crisi del costituzionalismo europeo*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, <http://csdle.lex.unict.it>, 95/2012, 6-7.

[107] Così T. Treu, *Art. 35*, cit., 2, che aggiunge: "la qualificazione dell'attività dell'imprenditore come lavoro oggetto di tutela nell'art. 2060 cod. civ. è una diretta derivazione dell'ideologia corporativa, che voleva così sottolineare, con evidente mistificazione, l'omogeneità del contributo imprenditoriale e dei lavoratori subordinati all'impresa comunità e al superiore comune interesse della produzione nazionale".

[108] D. Bifulco, *Art. 35*, cit., 723.

[109] G. Ferrara, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, cit., 205.

[110] G.F. Mancini, *Art. 4*, cit., 241.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**
Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Marco **BETZU**, Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**, Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**, Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO**, Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**, Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**

Em ail: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)