

La fiducia sulla legge delega “in bianco” del *Jobs Act*: il diritto del lavoro emigra verso logiche tecnocratiche?*

di Andrea Guazzarotti**
(17 ottobre 2014)

Col termine “Jobs Act” si intendono due distinti atti del Governo Renzi, entrambi varati nell’aprile del 2014: il primo è un decreto legge incentrato principalmente sulla liberalizzazione del contratto a termine, ossia sull’aumento della c.d. “flessibilità in entrata” del mercato del lavoro (d.l. 34/2014). Il secondo è un disegno di legge delega presentato contestualmente al decreto legge, recante un ampio quanto indeterminato disegno di riforma delle diverse tipologie di contratti di lavoro subordinato (oltre al riordino della disciplina degli ammortizzatori sociali e della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, revisione e aggiornamento delle misure volte a tutelare la maternità e a conciliare i tempi di vita e di lavoro: d.d.l. presentato il 3 aprile 2014, AS 1428). Questo secondo “Jobs Act” è salito nei giorni scorsi agli onori della cronaca per la battaglia parlamentare che si è ingaggiata durante la sua approvazione al Senato. Modalità e tempistica del voto sono state forzate dalla scelta del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia su un maxiemendamento presentato direttamente in Aula comprensivo dell’intera delega. Ciò al dichiarato fine di ottenere l’approvazione del testo di legge delega (almeno da un ramo del Parlamento) in una data fortemente simbolica: quella del vertice europeo sull’occupazione del 9 ottobre 2014 tenutosi a Milano su richiesta congiunta del Presidente francese Hollande e del nostro Presidente del Consiglio.

La prima osservazione che viene alla mente è l’impressione del *déjà vu*. La vicenda ricorda, infatti, quanto avvenuto in sede di approvazione dell’altra “epocale” riforma del lavoro, c.d. legge Monti-Fornero (l. n. 92/2012). E ciò non solo e non tanto per l’aspro dibattito sull’art. 18 dello Statuto dei Lavoratori che l’una e l’altra riforma ha accompagnato e accompagna, bensì per le modalità e la tempistica di approvazione. La riforma Monti-Fornero fu approvata a tappe forzate, attraverso una compressione delle procedure palesatasi già nella fase governativa della deliberazione del disegno di legge (che non era iscritto all’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri e che fu approvato “salvo intese”). Nella fase parlamentare, il disegno di legge fu fatto approvare alle Camere in meno di tre mesi, ricorrendo a ben otto voti di fiducia con relativi maxiemendamenti (che hanno ridotto a quattro un testo di settantasette articoli). Unico, dichiarato, fine di tanta urgenza era quello di permettere al governo “tecnico” di presentarsi al Consiglio europeo del 28 giugno 2012 con l’ambita “riforma” del mercato del lavoro approvata.

La tanto pubblicizzata riforma del mercato del lavoro voluta dall’allora Presidente del Consiglio Monti quale fiore all’occhiello dell’Italia nei confronti dell’Europa e giudicata come “ambiziosa” dalla stessa Commissione UE, pare abbia ottenuto magri risultati, sia in

* Scritto sottoposto a *referee*.

termini di quantità che di qualità dell'occupazione. Tanto magri da venir sollecitata dall'UE (nonché dal FMI, dall'OCSE e dal Presidente della BCE) una nuova riforma del mercato del lavoro: il famigerato *Jobs Act*, appunto.

Per questa seconda riforma "epocale", però, non si è scelta la strada della legge parlamentare, bensì quella più scopertamente verticistica del ricorso alla decretazione legislativa. Il Governo, invero, non solo ha preteso di essere protagonista della stesura nel dettaglio della riforma del diritto del lavoro (differenza spiegabile, rispetto al Governo Monti, in virtù del fatto che questo governo non è di meri "tecnici"), ma ha preteso e pretende realizzarla in pressoché perfetto isolamento dai condizionamenti parlamentari. Il cuore della delega, infatti, si incentra sulla realizzazione di un "testo organico" di riforma di tutte le tipologie contrattuali esistenti. E su un simile intervento riformatore i principi e criteri direttivi risultano quanto mai evanescenti, se non praticamente assenti. A titolo di esempio, la tanto accesa discussione sulla portata da dare alla modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori non trova alcun appiglio testuale nelle disposizioni sull'oggetto o sui principi direttivi (salvo ritenere a ciò sufficiente la disposizione in cui si parla, per le nuove assunzioni, di un «contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio»: art. 1, co. 7, lett. c) del testo approvato dal Senato). L'aver posto la fiducia al Senato (e minacciarla ora anche alla Camera) obbliga i parlamentari ad approvare *non tanto* un testo di legge voluto dal Governo (come avvenuto con la legge Monti-Fornero), *bensì* un "non-testo di legge" che lasci mani libere al Governo di riscrivere, tra l'altro, la disciplina del contratto "tipico" di lavoro subordinato, ossia del contratto a tempo indeterminato (compresa la disciplina delle garanzie contro i licenziamenti illegittimi).

Deleghe fatte approvare a colpi di fiducia, recanti principi e criteri direttivi indeterminati se non addirittura inesistenti, si sono già avute proprio in materia giuslavoristica (cfr. la legge n. 247/2007, *Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*). Tuttavia, un conto è operare un «riordino della normativa» in materia di servizi per l'impiego, gli incentivi all'occupazione e apprendistato (art. 1, co. 30, 31 e 32, l. 247/2007 cit.), altro conto è costituire *ex novo* un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato innovando, tra l'altro, al regime delle tutele contro i licenziamenti illegittimi.

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

Anche i contenuti del *Jobs Act* (legge delega) tradiscono questa logica della legittimazione esterna (e, in qualche modo, tecnocratica anziché democratica): nella

pressoché totale assenza di definizione dei principi e criteri direttivi sulla riforma delle tipologie contrattuali, la delega conteneva un rinvio esplicito agli «obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupabilità». A parte alcune imprecisioni (gli orientamenti sono, notoriamente, triennali, e recano la dicitura "a favore dell'occupazione"), si tratta degli orientamenti prodotti da Commissione e Consiglio europeo all'interno del c.d. Metodo aperto di coordinamento (MAC) al fine di stimolare gli Stati membri in una "competizione virtuosa" in ambiti sottratti all'*hard law* del diritto dell'Unione (cfr. S. SCIARRA, *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, in *Quad. cost.* 2004/2, 288ss.). È attraverso queste procedure di *governance* europea (tecnocratiche più che democratiche) che sono stati selezionati negli anni i migliori "benchmarks" delle politiche per l'occupazione e si è distillata la nota ricetta della "Flexicurity", sul modello appunto dei migliori "performers" europei, ossia Danimarca e Olanda. È stato, giustamente, rilevato che rinviare alle sole procedure soft del MAC oblitera quanto già il diritto dell'Unione (quello *hard*) dispone in materia di diritto del lavoro e, specialmente, di tutela dei lavoratori, tanto nel diritto derivato, che nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Cfr. l'*Appello di alcune riviste giuslavoristiche a proposito di semplificazione e riordino della legislazione del lavoro*, § 2, in fine). Non si sa bene se per questo motivo o per altro, il maxiemendamento fatto approvare a un recalcitrante Senato il 9 ottobre scorso ha modificato leggermente il tiro, prevedendo che il «testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro» sia redatto «in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali»; a ciò si aggiunge, nello specifico dell'intervento volto a «promuovere il contratto a tempo indeterminato come forma privilegiata di contratto di lavoro», il vincolo che ciò avvenga «in coerenza con le indicazioni europee». E quest'ultima formula, con tutta la sua vaghezza, rimanda forse al MAC. Intendiamo, non è che gli orientamenti del MAC sull'occupazione rechino prescrizioni dettagliate, tutt'altro (cfr. la Decisione del Consiglio UE del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2010/707/UE)). Almeno, non abbastanza al fine di superare l'indeterminatezza della delega e il sospetto che si stia violando la lettera della Costituzione, al suo art. 76. Ma questo non è il punto, almeno nella logica della legittimazione esterna (e tecnocratica) di cui sopra. Più che gli orientamenti di Commissione e Consiglio, probabilmente, a rilevare nella strategia comunicativa del Governo sono le raccomandazioni formulate dalla Commissione sui singoli Stati membri nella loro implementazione di quegli orientamenti (attraverso i Programmi Nazionali di Riforma). Rispetto alla riforma Monti-Fornero, infatti, la Commissione ebbe modo di formulare proprio in tale sede di "controllo soft" il suo positivo apprezzamento della riforma, sia *in itinere* che dopo l'approvazione, giudicandola "ambiziosa" (cfr. il Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 30 maggio 2012 SWD(2012) 318 def.). Si tratta, in altre parole, di una sorta di canale di comunicazione formalizzato entro un testo di legge quale la delega sulla riforma dei contratti di lavoro subordinato, tra il Governo e Commissione (specialmente) con finalità di integrazione della legittimazione (quella "tecnica" a supporto della debole legittimazione democratica). Segnali di questo tipo, del resto, abbondano nella legge Monti-Fornero. Si tratta però di riferimenti sempre assai vaghi e ambigui (non a specifiche fonti o atti dell'UE), come del resto stigmatizzato dal parere del Comitato per la legislazione reso sulla legge Monti-Fornero.

Il fenomeno appena tratteggiato si aggiunge a quanto già da molti anni si registra (e, in parte, si critica) in materia di deleghe rinviati a principi e criteri direttivi “esterni”, contenuti in una o più direttive dell’UE. Con una peculiare differenza, però: mentre una direttiva costituisce pur sempre il frutto di una decisione politica, adottata con il contributo necessario (anche se forse non preponderante) di un organo democratico, quale il Parlamento europeo, gli atti di *soft law* della governance europea non sono frutto di procedimenti democratici, neppure nel senso lato del termine. Ce ne sarebbe forse abbastanza perché la Corte costituzionale sia indotta a rivedere il suo orientamento assai tollerante nei confronti della carente o addirittura assente fissazione di principi e criteri direttivi nelle leggi delega da parte delle Camere. Ciò che la Corte ha affermato riguardo alla decretazione d’urgenza (sent. n. 171/2007), dovrebbe valere anche per le regole costituzionali sulla delega legislativa: esse sono poste a presidio sia del riparto di competenze tra Parlamento e Governo, che della tutela dei diritti (in questo caso, quelli dei lavoratori).

** Associato di diritto costituzionale, Università degli Studi di Ferrara