

INTRODUZIONE

Antonio Di Stasi

La Carta costituzionale e lo Statuto dei diritti dei lavoratori sono leggi scolpite, nel senso che disciplinano “con poche parole” fattispecie e relazioni. Dagli anni '90, prima timidamente poi in maniera dirompente, la tecnica normativa cambia e momento di svolta può essere considerata la legislazione degli anni 2000 quando diventa prassi l'utilizzo della legge delega al Governo per intervenire con decreti legislativi di dettaglio.

Il passaggio storico merita una prima considerazione: il diritto del lavoro, dopo la fase neocorporativa, diventa “autoritario”, nel senso che il parlamento subisce le imposizioni del Governo attraverso un meccanismo, formalmente legittimo, ma dagli effetti sostanzialmente scorretti: il Governo presenta un disegno di legge (di delega a se stesso), su questo, più spesso che mai, mette la fiducia (dunque limitando la funzione parlamentare e rendendo il voto palese) e senza un altro passaggio parlamentare (tranne la richiesta di parere non vincolante alla Commissione Lavoro) emana i decreti legislativi.

Quando, poi, l'urgenza viene imposta o eterodiretta perlopiù da istituzioni internazionali, l'altro, più consolidato strumento è la decretazione d'urgenza. È un altro strumento eccezionale nelle mani del Governo che, pur utilizzato per riformare il diritto del lavoro con una certa frequenza, trova nel d.l. n. 138/2011 il suo momento esemplare ed originale; nel senso che qui si prevede un potere della contrattazione di secondo livello, che può derogare in senso peggiorativo per i lavoratori non solo il contratto nazionale, ma perfino la legge.

L'altra considerazione che balza agli occhi di qualsiasi lettore è la prolissità dei “recenti” testi legislativi, la presenza di espressioni polisenso quando non contraddittorie, tanto che viene ritenuta necessaria una costante e ulteriormente pesante attività di interventi correttivi, che altro non fanno che dilatare il testo di legge.

Una ragione per spiegare il cambio di registro a cavallo del millennio?

La giustificazione sembra basarsi su un assioma che suona così: il diritto del lavoro è stato costruito su basi ideologiche, mentre il mercato richiede asetticità e tecnicismi.

La truffa semantica viene servita con leggi presentate come Riforme, un termine nobile che ha significato il riconoscimento di diritti sociali in favore dei “senza diritti” a fronte della rinuncia a prospettive massimaliste quando non rivo-

luzionarie, per smontare o ridurre le tutele conquistate con le politiche riformiste. Dunque, più che di riforme si potrebbe parlare di controriforme, ma ogniqualvolta si afferma che l'operazione è controriformistica la catalogazione ritorna ad essere ideologica.

L'operazione semantica che è riuscita ad imporsi come senso comune è una costruzione pirandelliana che fa perno su una prospettiva socialdemocratica (per usare una categoria del novecento) attraverso l'importazione del modello nord europeo di *flex-security*, salvo poi non mantenere la promessa di un protettivo modello di sicurezza del lavoratore che invece perde i diritti costruiti nella "prima pubblica" a difesa del rapporto di lavoro.

L'affermazione del predominio delle regole liberali viene dunque presentato come un superamento del vecchio ed inefficiente modello di regolazione dei rapporti di lavoro che – si dice – sarebbe causa diretta dell'inefficienza delle aziende e della loro non competitività; la flessibilità dei rapporti diviene totalizzante, con l'introduzione di nuove tipologie contrattuali (dal lavoro a progetto al lavoro somministrato) o l'allentamento dei presupposti richiesti a tutela del lavoratore per l'utilizzo di contratti a termine, fino alla riduzione delle tutele in caso di licenziamento illegittimo, tema centrale nella destrutturazione dei diritti attraverso non solo la "riforma" dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, ma anche con la sua espunzione per gli assunti dal marzo del 2015 (il "contratto a tutele crescenti" altro non è che un contratto di lavoro a cui non si applica il diritto alla reintegra in caso di licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo).

L'opera di distruzione dei "vecchi" caposaldi del diritto del lavoro passa per un lavoro quasi ventennale e questo spiega l'intervento continuo su alcuni istituti a fronte, anche, di interpretazioni giurisprudenziali non "conformi" agli obiettivi del legislatore (contro)riformatore. È questa un'opera non ancora terminata e che viene presentata come il processo di applicazione della norma, in sede giudiziale o amministrativa.

Come anche recentemente sostenuto, l'esigenza consisterebbe nella formulazione della norma in modo tale che la sua applicazione non richieda l'intervento di un organo amministrativo o giudiziario deputato alla sua interpretazione, oppure che si riducano gli spazi entro i quali la discrezionalità dell'organo deve essere esercitata, riducendosi così l'incertezza dei soggetti interessati circa l'esito dell'eventuale giudizio.

Non vi è chi non veda in tale posizione l'interiorizzazione degli interessi dell'impresa, il suo bisogno di riportare il fattore lavoro ad un elemento di costo, meglio se basso e comunque certamente preventivabile e senza l'alea che discende da meccanismi che pongono a capo dell'azienda la durata del processo in connessione, ovviamente, della retrodatazione degli effetti di una pronuncia a distanza di tempo dal provvedimento impugnato (si pensi all'ordine di reintegra per licenziamento illegittimo).

Ed infatti la "riforma" in senso sostanziale del diritto del lavoro si è accompagnata al rendere viva la c.d. "teoria dell'autoselezione delle parti litiganti" che si è

tradotta nella introduzione di decadenze sostanziali e processuali, aumento del costo di accesso alla giustizia e punizione economica del lavoratore che si vede respingere la domanda con il totale superamento del principio di “gratuità del processo del lavoro”. La riduzione dell’alea del giudizio – ovvero ciò che comunemente viene auspicato come “maggiore certezza del diritto” – è, in altri termini, pensata assumendo un punto di vista datoriale per ridurre il numero dei casi di ricorso al giudice, cioè la quantità del contenzioso.

Ragionare su cosa comporti in verità la modifica di un certo contenuto dispositivo, per esempio con una riduzione dei passaggi burocratici o degli adempimenti richiesti al soggetto interessato, con l’abbattimento degli attriti operativi che ne derivano, cioè di quelli che gli economisti chiamano “costi di transazione”, è un’opera innanzitutto di disvelamento per capire come la tecnica sia utilizzata in maniera non neutra.

Il paradosso della fase del diritto del lavoro destrutturato, che arriva per certi versi a ribaltare il fondativo principio del *favor laboratoris*, è dunque quello per cui gli artefici o propugnatori delle riforme utilizzano l’argomento del tecnicismo presentandolo come metodo neutro rispetto al diritto del lavoro ideologicamente sedimentatosi fino a venti anni fa. E invece la tecnica – come i saggi mettono in evidenza – non è politicamente non orientata: approfondire le scelte del legislatore degli ultimi tempi porta inevitabilmente a far emergere l’ideologia formalmente negata, ma ben presente e che si evidenzia in tutta la sua forza, sol che si vada ad analizzare proprio le scelte tecniche del legislatore delle “riforme”.

Dunque la riflessione iniziata durante il Seminario intitolato alla memoria della dott.ssa Francesca Pirani, tenutosi nell’Università di Ancona nel novembre scorso su “Tecniche ed ideologie della ‘riforma’ del Diritto del lavoro”, trova in questa opera collettanea una sistemazione, con sviluppi argomentativi, citazioni e bibliografia, da offrire a studiosi, operatori del diritto e cultori della materia.

LA TECNICA E L'IDEOLOGIA. PER UNA STORIA DELLE RECENTI RIFORME DEL LAVORO

Gianni Arrigo

SOMMARIO: 1. Legiferare in fretta e semplificando. La riforma del lavoro nota come Jobs Act. Un'opera "in due atti e più strumenti". – 2. La l. n. 183/2014 e i suoi decreti attuativi. Una produzione normativa a formazione e attuazione progressiva e ad efficacia condizionata. – 3. Innovazione, "vintage" e tradizione nella tecnica legislativa e nel contenuto delle recenti politiche del lavoro. In particolare, il ricorso a due fedeli coppie di strumenti: decretazione d'urgenza & delegazione legislativa; maxiemendamento & voto di fiducia. – 4. *Segue*. Il ricorso a maxiemendamento e voto di fiducia. Il consolidamento del "Governo-legislatore". – 5. Conclusioni. Caratteri delle riforme del lavoro più recenti: la "coazione a ripetere", il mito del "Modello Esemplare" e la insufficiente valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. – 5.1. Alla ricerca dello sviluppo perduto. – 5.2. Il mito del Modello Esemplare. – 5.3. "Coazione a ripetere". – 5.4. Valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. – *Riferimenti bibliografici*.

1. *Legiferare in fretta e semplificando. La riforma del lavoro nota come Jobs Act. Un'opera "in due atti e più strumenti"*

1.1. Nel febbraio del 2014, dopo un breve governo presieduto dall'On. Enrico Letta (le cui *dimissioni irrevocabili* escludevano un "passaggio parlamentare"), il sindaco di Firenze Matteo Renzi, da pochi mesi segretario del Partito Democratico, è nominato presidente del Consiglio dei Ministri. Confermando il tratto decisionista esibito nelle "primarie" per la segreteria del partito, il presidente del Consiglio annuncia di voler "cambiare verso" all'Italia con varie riforme "strutturali" da emanare con scadenze ravvicinate e "rottamando"¹ vecchie "regole del gioco" ed istituti rappresentati come obsoleti e costosi. Contemporaneamente alla revisione di parti della costituzione² incidenti l'azione legislativa, vengono principiate

¹ Secondo il Dizionario Hoepli rottamazione sta per: "provvedimento legislativo o strategia politica tesa a incoraggiare la demolizione di autoveicoli e motoveicoli tecnologicamente superati, ritenuti dannosi per l'ambiente".

² Come noto, il cuore della riforma (si v. il testo in *GU* del 15 aprile 2016), bocciata dall'esito del referendum svoltosi il 4 dicembre 2016, era la modifica di un tratto della struttura orizzontale (il bicameralismo) e di un tratto della struttura verticale dello Stato (il regionalismo). Altre disposizioni importanti riguardavano la soppressione del CNEL e della garanzia costituzionale delle Pro-

riforme del sistema elettorale, dell'istruzione, della pubblica amministrazione e del lavoro.

Quest'ultima, che interessa vari capitoli del diritto del lavoro, compresi quelli da poco rivisitati dal Governo Monti, viene divulgata col nome di *Jobs Act*, locuzione "moderna" ed evocativa dell'American Jobs Act di Barack Obama, dunque più comprensibile dai puntuti osservatori internazionali ed europei e comunque così smart (...) da sedurre anche parte della dottrina inducendola a intitolare pregevoli commenti alla riforma del lavoro con l'*inglesorum* "Jobs Act 1" e "Jobs Act 2".

Le annunciate politiche del lavoro, comunicate alle Parti sociali in fuggevoli incontri, ricevono il pronto benestare della Commissione UE e il *placet* dell'OCSE, il quale vaticina che "se pienamente attuate, potrebbero determinare un incremento del PIL pari al 6% entro i prossimi 10 anni"³ [...]. Ma a ben vedere le linee di politica economica entro cui esse operano ricalcano quelle tracciate nel 2011 da BCE, Commissione europea e FMI per il salvataggio dei paesi dell'Eurozona afflitti da un grave debito pubblico, e diligentemente seguite dai governi presieduti da Silvio Berlusconi e da Mario Monti, senza tuttavia produrre gli effetti sperati. Ma tant'è: ancora una volta la *coppia* "austerità finanziaria e flessibilità del mercato del lavoro" viene incaricata di "sanare i conti dell'Italia e farla ripartire", anche se non pochi fanno rilevare che da sola quella coppia non garantirebbe sviluppo ma, anzi, favorirebbe deflazione e contrazione dei consumi. Tuttavia, i vincoli imposti dal pareggio di bilancio e dal c.d. *fiscal compact* appaiono troppo rigidi per iniziare con provvedimenti volti ad incrementare la domanda (investimenti nei settori produttivi, riduzione del cuneo fiscale e contributivo, e incentivi alle imprese), al fine di migliorare le condizioni economico-sociali, ridurre la disoccupazione e contrastare l'emergente nuova povertà. Più agevoli e rapidi appaiono, invece, gli interventi sull'offerta di lavoro e quindi sulla flessibilità del rapporto, esterna e interna, nella convinzione di poter subito dimostrare alle istituzioni europee di aver svolto i compiti richiesti, anche se non traducibili nella "occupazione di qualità" raccomandata dalla Commissione europea.

1.2. Il rapporto che il nuovo Esecutivo traccia col Parlamento non è molto diverso da quello intessuto da precedenti governi, salvo che per un più ampio ricorso alla decretazione d'urgenza e alla delegazione legislativa, anche quando sarebbe possibile agire per le vie ordinarie e quindi senza ferire il riparto costituzionale fra legislativo ed esecutivo. Sta di fatto che la necessità di innovare e

vince. Tra quelle connesse al tema qui trattato ricordo la previsione secondo cui il governo poteva chiedere la priorità per l'approvazione di disegni di legge con il vincolo di approvazione in 70 giorni. Ciò – si disse – al fine di evitare l'eccesso di decreti legge e rendere più spedita l'azione legislativa; col rischio, però, di accentuare il profilo del "Governo-legislatore", specie a fronte di un riformato Parlamento la cui sola Camera decidente fosse composta in buona parte da deputati pre-scelti dai partiti (di governo).

³ Cfr. OCDE, *Studi Economici dell'Ocse. Italia*. Febbraio 2015. Overview.

l'urgenza di *semplificare* (talora, invece, complicando) norme, istituti e procedure diventano metodi "non negoziabili", anche se ciò comporta il rischio di sottovalutare elementi del processo normativo utili alla qualità ed effettività delle politiche, quali sono, ad esempio, le procedure di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) e funzionalmente legata a queste la consultazione delle parti sociali e l'attiva partecipazione degli enti locali attraverso i loro rappresentanti, sicuramente influenti sulla reale efficacia delle politiche sociali. Oltretutto, *legiferare in fretta e semplificando* non significa necessariamente *legiferare meglio* né ottenere *risultati di qualità*, come si evince anche dal dibattito interistituzionale dell'Unione Europea sul "legiferare meglio", ove si raccomanda di "consultare di più e ascoltare meglio"⁴.

1.3. Scritta rapidamente, la riforma del lavoro (una delle riforme *strutturali ed efficaci* "chieste dall'Unione europea": autentico "tormentone" degli ultimi anni) si presenta come un'opera in "*due atti e più strumenti*". Aderendo al limite di congruità⁵ che impedisce al decreto legge di agire su riforme e normative ordinarie, il Governo scinde il contenuto della riforma in due *atti* differenti per natura e oggetto, da attuare in tempi diversi ma ravvicinati⁶.

Il primo atto affida ad un solo strumento (il d.l. n. 34/2014⁷) l'esecuzione di brani presentati come urgenti e necessari a favorire il rilancio dell'occupazione, a semplificare taluni adempimenti delle imprese e, soprattutto, a liberare l'apprendistato e il contratto a termine (la cui nuova disciplina si distingue per originale oscurità⁸) dai vincoli sopravvissuti alle novelle introdotte nel giro di pochi anni, da ultimo solo venti mesi prima con la l. n. 92/2012, e quindi senza ponderate valutazioni dell'impatto regolativo almeno di quest'ultima legge. Nel secondo atto lo spartito (una legge delega dai tratti generici in alcuni principi e criteri direttivi⁹) consegna ad un nutrito gruppo di strumenti, tra decreti legislativi e altri

⁴ Così il par. 2.1 della Comunicazione della Comm. UE al PE, al Consiglio, al CESE e al Comitato delle regioni: "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori-Agenda dell'UE" [COM (2015) 215 def.]. Sul punto, si v. gli interventi al Seminario di Studi congiunto di Comitato delle Regioni e Senato della Repubblica, *Sussidiarietà, better regulation e dialogo politico. Prospettive e sfide*, Roma, 19 febbraio 2016.

⁵ Ribadito da Corte cost. nella sent. n. 220/2013 (cfr. il punto 12.1 delle considerazioni in diritto). Sul tema si v. DI MARIA, 2015.

⁶ Alla stessa tecnica risponde anche la riforma della P.A. In primo luogo, un decreto legge reca le misure più urgenti, che, in verità, non investono la sola P.A. ma interessano anche altri materie e settori (come il processo civile e quello amministrativo). In secondo luogo, un disegno di legge di riforma organica si volge a ridisegnare anche il pubblico impiego.

⁷ Convertito in legge, con modifiche, con l. n. 78/2014. Si v. altresì la risistemazione operata con il d.lgs. n. 81/2015.

⁸ Sul punto si v. ROMEI, 2014, 676 s.

⁹ L. 10 dicembre 2014, n. 183, approvata dal Senato dopo alcuni aggiustamenti dovuti ad

adempimenti amministrativi, lo svolgimento dell'intreccio normativo.

Complessa nella trama, negli strumenti e nell'esecuzione, l'opera lo è anche nella regia, che si avvale di tecniche già sperimentate, con minore intensità, da altri autori: il riferimento è all'utilizzo del maxiemendamento e del voto di fiducia, come garanzia di celere approvazione, anche per sciogliere la "strigiforme" postura di parlamentari dissonanti.

2. *La l. n. 183/2014 e i suoi decreti attuativi. Una produzione normativa a formazione e attuazione progressiva e ad efficacia condizionata*

2.1. In attuazione della l. n. 183/2014 sono stati adottati otto decreti legislativi, ordinati secondo la tecnica di produzione normativa "a cannocchiale"¹⁰, i quali a loro volta rimandano ad ulteriori adempimenti (inizialmente 42¹¹ ma aumentati in corso d'opera). I decreti legislativi compongono un fitto mosaico di norme: se ne contano oltre 250, che in gran parte abrogano o modificano disposizioni previgenti, talora superando i limiti della delega¹². Questa massa normativa ha toccato ampie zone del diritto del mercato del lavoro e dei rapporti individuali: dalle politiche del lavoro ai servizi per l'impiego, dagli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto al trattamento di disoccupazione; dal riordino¹³ delle (impropriamente definite) "tipologie contrattuali" alla disciplina del rapporto di lavoro, con particolare riguardo alle mansioni, ai controlli tecnologici sul lavoro e alla tutela contro i licenziamenti illegittimi; per finire con la riforma "unificante" dei servizi ispettivi. Solo il diritto sindacale in senso stretto non è stato inciso dalla tensione riformatrice, anche se alcuni decreti hanno determinato un ridimensionamento qualitativo del ruolo dell'autonomia collettiva¹⁴. Tuttavia, l'efficacia dei capitoli più innovativi della riforma del lavoro dipende da risorse economiche, come già aveva annunciato lo stesso legislatore delegante collegando espressamente la delega "alla manovra di finanza pubblica"; con qualche cautela data dalla "clausola di invarianza finanziaria", col richiamo a ipotesi di ripartizione/compensazione fra voci di spesa, cioè a risparmi interni al sistema, nonché a una "diversa

emendamenti presentati dal governo, prima in Commissione lavoro e poi in Aula.

¹⁰ Prodotti normativi "a cannocchiale" sono quelli (secondo ZACCARIA) in cui la legge delega demanda e rimanda parti della scelta politica ad altri atti, inevitabilmente del Governo (ZACCARIA, 2011, 16 ss.).

¹¹ Cfr. Camera dei deputati, Servizio Studi. Osservatorio sulla legislazione. Appunti del Comitato per la legislazione. *La produzione normativa nella XVII Legislatura*. Aggiornamento al 15 ottobre 2015.

¹² Sul tema si v. in particolare GHERA, 2015, 19 s.

¹³ Opera che ha riscosso pochi consensi, senza peraltro dar luogo a quel "codice del lavoro" auspicato anni fa in dottrina (cfr. PEDRAZZOLI, 2004, 1181 s.), anche se oggi sembra poco realistica ed utile l'idea di travasare tutto il diritto del lavoro in un codice.

¹⁴ Sul punto si. v. RECCHIA, 2015, 117 s.

allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione” (art. 1, comma 12, l. n. 183/2104).

Se il quadro della riforma è costituito essenzialmente dalla l. n. 183/2014 e dai suoi decreti attuativi, l'*introibo* è scolpito nella Legge di Stabilità per il 2015, con il relativo finanziamento di abbattimenti selettivi del costo del lavoro, il sostegno a politiche più prossime alla gestione dei problemi familiari, ecc. Da un lato, dunque, lo sgravio contributivo per 36 mesi dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato costituiti dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015, e per un importo massimo pari a 8.060 euro annui (poi sensibilmente ridotto dal 1° gennaio 2016), nonché l'eliminazione dall'Irap della componente del costo del lavoro limitatamente al lavoro a tempo indeterminato. Dall'altro, la fine dei falsi contratti a progetto e delle associazioni in partecipazione con apporto di lavoro¹⁵, costi certi in caso di risoluzione anticipata dei rapporti di lavoro relativi ai nuovi assunti¹⁶, tutele maggiori per la maternità e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro¹⁷. Queste soluzioni avrebbero dovuto favorire, su criteri diversi dal passato e al costo di minori tutele sul piano individuale e collettivo, il contratto di lavoro a tempo indeterminato “a tutele crescenti” (diversamente definibile come contratto “a tutele iniziali minime”), chiamato a diventare la “forma comune di contratto di lavoro [in quanto] più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti” (così la lett. b) dell'art. 1, comma 7, l. n. 183/2014), poi definito dall'art. 1 del d.lgs. n. 81/2015 come “la forma comune di rapporto di lavoro” pur coabitando – nel testo di legge e nel mercato del lavoro reale – con altre forme contrattuali non meno comuni, ed anzi con esso concorrenti perché ancora “più convenienti”.

Sui risultati prodotti dalla riforma in alcuni suoi obiettivi prioritari, come la semplificazione normativa e il miglioramento delle competenze e della produttività del lavoro, dominano *more italicò* opinioni divergenti, soprattutto in tema di crescita occupazionale. Dal “duello al sole” tra dati ISTAT e dati INPS (nel senso di: “per un pugno di posti di lavoro” o “per qualche posto in più”, secondo la metafora *western*) emerge però un elemento certo: il numero di assunzioni a tempo indeterminato mediante il contratto “a tutele crescenti” registrate nel primo anno e mezzo di applicazione della riforma (si tratti o meno di “stabilizzazione” di rapporti precari o di nuova, *genuina* occupazione) ha subito un calo sensibile nel periodo successivo, forse per l'importo decrescente degli incentivi economico-contributivi e/o per il fisiologico minor numero di “stabilizzazioni”. Anche il contratto a termine “a-causale” e il contratto di apprendistato hanno fatto registrare risultati inferiori alle attese, sebbene il contratto a termine si configuri come il rapporto di lavoro preferito dalle imprese, mentre incontestata ed incontrastata è la copiosa messe di prestazioni di lavoro occasionale accesso-

¹⁵ Artt. 2, 52, 53 e 54 del d.lgs. n. 81/2015.

¹⁶ Art. 3 del d.lgs. n. 23/2015.

¹⁷ D.lgs. n. 80/2015.

rio retribuite con dei ‘buoni’ (o *voucher*), sui quali è poi intervenuto il legislatore “*ad corrigendum*”, al fine di evitare la tagliola del referendum abrogativo.

A tre anni dall’avvio della riforma non è ancora possibile valutarne con precisione la forza intrinseca, se cioè essa, al netto degli incentivi economici (oltretutto temporanei e d’importo decrescente), possa restituire la promessa centralità al rapporto di lavoro a tempo indeterminato e promuovere la qualità del lavoro subordinato, come chiede la “Strategia Europa 2020”, sfidando anche l’avversa debolezza del quadro economico e produttivo. Nell’enigma dei dati prevale quel relativismo pirandelliano che riduce la paranoica ricerca della “verità” sull’efficacia della riforma alle parole “io son colei che mi si crede”.

2.2. Le considerazioni che precedono introducono al tema della razionalità politica, oltre che “tecnica”, dei processi decisionali che presiedono alle più recenti riforme del lavoro, e in particolare sul minor peso attribuito al dialogo politico e sociale nell’elaborazione e nella scrittura delle riforme¹⁸.

Vari scrittori hanno messo in evidenza gli effetti delle nuove leggi non solo sulla disciplina del rapporto di lavoro e sul funzionamento del relativo “mercato”, ma anche sul ruolo dell’autonomia collettiva in entrambi i fronti. Alcuni decreti legislativi contengono infatti disposizioni che alterano i tradizionali rapporti tra legge e contrattazione collettiva e valorizzano il ruolo dell’autonomia individuale rispetto a quella collettiva, dalla fase costituiva di alcuni contratti di lavoro alla gestione della c.d. flessibilità interna, ai controlli a distanza. Meno commentata è stata, invece, la poca sensibilità del Governo verso le procedure consultive delle Parti sociali, e proprio sui punti maggiormente controversi: dal superamento del sistema sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi (*ex art. 18 dello Statuto dei lavoratori*), alla modifica dei vincoli dell’art. 2013 c.c. (sul mutamento delle mansioni del lavoratore), alle condizioni e ai tempi di fruibilità delle integrazioni salariali.

A ben vedere, la semplificazione di norme di legge e regolamentari volta a facilitare la vita di “cittadini e imprese” (come recitano il comma 5 dell’art. 1 della l. n. 183/2014 e la rubrica del d.lgs. n. 151/2015, che sciolgono la parola *lavoratori* in quella più “democratica” di *cittadini*) snellisce il potere dei corpi intermedi, in particolare degli attori collettivi (sindacati dei lavoratori *in primis*, grazie anche ai loro persistenti problemi di rappresentanza e coesione e nell’*impasse* dell’azione contrattuale). Sull’onda di questa “dis-intermediazione” scivola il dialogo diretto tra Governo e i lavoratori, in equilibrio sul *bonus* IRPEF di ottanta euro, per risvegliare la loro indole di consumatori appannata dalla lunga crisi (con risultati peraltro inferiori alle attese) o sull’invito a trasferire in busta paga quote di T.F.R. (ma invano, perché vi aderisce meno dell’uno per cento dei lavoratori).

Ma anche sul versante imprenditoriale gli interventi pubblici più recenti sem-

¹⁸ Sulla cui importanza insistono vari contributi al Seminario di Studi congiunto di Comitato delle Regioni e Senato della Repubblica, *Sussidiarietà, better regulation e dialogo politico*, cit.

brano instaurare un dialogo diretto, senza intermediari, con le imprenditrici e gli imprenditori, peraltro in linea con quanto enunciato dalla Commissione europea nel “Piano di azione Imprenditorialità 2020”, che indica nell’imprenditorialità una delle vie prioritarie per ridurre la disoccupazione e uscire dalla crisi, ma senza citare l’associazionismo.

3. *Innovazione, “vintage” e tradizione nella tecnica legislativa e nel contenuto delle recenti politiche del lavoro. In particolare, il ricorso a due fedeli coppie di strumenti: decretazione d’urgenza e delegazione legislativa; maxiemendamento e voto di fiducia*

3.1. Benché presentata come innovatrice, la riforma del lavoro del Governo Renzi svela invece un profilo *rétro* sul piano dei contenuti e delle procedure deliberative e consultive adottate.

Come noto, l’innovazione presentata come “di rottura” col “vecchio regime garantista” e quindi più significativa per l’impatto di “sistema” e la crescita occupazionale, consiste nel contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato “a tutele crescenti”, che il d.lgs. n. 81/2015 definisce già nell’*incipit* come la *forma comune* di rapporto di lavoro. In realtà questa forma contrattuale ripropone lo stile *vintage* dei modelli di tutela indossati dai lavoratori negli anni Sessanta. Altrettanto *rétro* è il marginale contributo delle Parti sociali alla elaborazione del disegno complessivo della riforma e alla definizione di alcuni suoi aspetti cruciali. Così da potersi affermare che sul piano delle relazioni tra Esecutivo e Parti sociali, il “cambiamento *di verso*” si è sostanziato in un *diverso* atteggiamento verso queste ultime, spesso limitato a “sobrie” riunioni, forse per il desiderio del Governo di procedere celermente, anche attraverso “semplificazioni” di procedure e prassi non istituzionali¹⁹ ritenute dilatorie e poco fruttuose. A ben vedere, e a riprova del piglio decisivo del nuovo Esecutivo, anche le Commissioni parlamentari, che pure hanno riempito di contenuti una delega troppo generica e a tratti confusa, hanno faticato a ricevere ascolto. Non era la prima volta che questo accadeva, ma era la prima volta che avveniva con tale intensità, favorita dalla ritrosia del Presidente del Consiglio ad ascoltare pareri e raccomandazioni “di terzi non autorizzati”.

Un altro aspetto poco *innovativo*, perché mutuante tecniche adottate da governi precedenti, consiste nel ricorso a *due fedeli coppie* di strumenti: da un lato la decretazione d’urgenza e la legislazione delegata; dall’altro, il maxiemendamento e il voto di fiducia.

¹⁹ Talune procedure consultive pre-legislative erano state invero marginalizzate negli ultimi anni, comprese quelle del dialogo sociale per la recezione di norme comunitarie, enunciate nel Protocollo concordato tra Governo e organizzazioni sindacali dei lavoratori, allegato al verbale d’intesa del 22 dicembre 1998, che reca il testo del “patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione”; sul quale si v. FICARI, 1999, 233 s.

3.2. Tratto comune alle politiche (del lavoro, ma non solo) dei governi più recenti è dunque il valore assunto dalla *rapidità* nella produzione normativa, presentata anche come sinonimo di *qualità* dell'azione dell'Esecutivo. Il riferimento è anzitutto all'ampio ricorso alla decretazione d'urgenza.

Non v'è dubbio che quanto a rapidità il decreto legge supera ogni altro strumento, tanto da esercitare un fascino crescente sul Legislatore, specie se incalzato dai morsi della crisi e dal rigore di obblighi sovranazionali. La decretazione d'urgenza, utilizzata anche come vettore di misure più organiche da attuarsi con deleghe al Governo, consente infatti allo Stato di rispettare in modo sollecito impegni assunti nelle sedi europee e internazionali e di principiare le richieste *riforme strutturali*. Questo metodo "verticalizza" l'ingresso degli atti sovranazionali traducendoli rapidamente nell'ordinamento interno. Tuttavia, in epoca più recente il decreto legge è stato usato spesso non solo per rispondere immediatamente ad oggettive situazioni di crisi o per fronteggiare "l'attuale contingenza economico-finanziaria"²⁰, ma anche per reagire al clamore suscitato da fatti che avrebbero ben potuto essere gestiti con più consoni provvedimenti²¹. Si aggiunga che spesso l'esigenza di rapidità e la correttezza del ricorso al decreto legge viene contraddetta dall'anomalia degli emendamenti introdotti in sede di conversione del decreto e dal ricorso al voto di fiducia sui maxiemendamenti. Con l'avvertenza che la confusione fra i due procedimenti, che cioè attraverso gli emendamenti s'introducano norme che non rispondono a quella necessità, significa sacrificare il potere legislativo oltre il necessario.

3.3. L'imperativo di velocizzare il processo normativo comporta spesso il "razionamento" dei tempi dedicati all'analisi di pareri, raccomandazioni e consigli,

²⁰ Così il Presidente del Consiglio, nella sua risposta (del 23 ottobre 2014) al Presidente della Camera, che invitava il Governo ad "autolimitarsi" nell'uso dei decreti legge, affermando altresì di averne fatto un uso limitato. Tuttavia, dati della Presidenza del Consiglio riferiscono che nei primi nove mesi del governo Renzi, su un totale di 105 provvedimenti governativi, i decreti legge sono stati 22 (21%), i disegni di legge 47 (45%) e i decreti legislativi 36 (34%). Dal 15 marzo 2013 al 15 marzo 2016, su 420 atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione i decreti legge ammontano a 74 (di cui 59 convertiti con modificazioni), i decreti legislativi a 127 e le leggi a 200. *Fonte*: Camera dei deputati. Servizio studi. Osservatorio sulla legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2016.

²¹ Si v. ad es. il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 recante "Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione", convertito in legge con l. 12 novembre 2015, n. 182, che estende le norme della l. n. 146/1990, sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, all'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura. Necessità e urgenza del decreto sono state ravvisate nel "ripetuto verificarsi di episodi che hanno impedito la continuità del servizio pubblico di fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione". Il *casus belli* era la chiusura al pubblico del Colosseo per un'assemblea sindacale di tre ore regolarmente indetta, vertente sul mancato rinnovo del contratto collettivo e l'omesso pagamento del salario accessorio. Sulla dubbia legittimità costituzionale di tale decreto, con riferimento all'art. 40 Cost. e all'interpretazione datane dalla Corte cost., oltre che sulla dubbia sussistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza, si v. BORTONE, 2015.

oltre che alla valutazione degli effetti di leggi anteriori che s'intendono modificare o abrogare. D'altra parte, i tempi della discussione parlamentare, nelle Commissioni e in Aula, rischiano di rallentare l'*iter* e di alterare lo schema e/o il testo originario del Governo. Per superare tali insidie, l'approvazione della l. n. 183/2014 è avvenuta al Senato in prima lettura e con un'unica votazione su un "maxiemendamento" sul quale il Governo aveva posto la fiducia. Al fine di accelerare i lavori parlamentari e "blindare" il testo in un unico blocco, si è provveduto ad accorpate i precedenti sei articoli in uno solo, suddiviso in ben 15 commi nella versione finale, formando un corpo ipertrofico e dai contenuti eterogenei, talora poco coerenti con le premesse generali ovvero con gli scopi e gli obiettivi della riforma.

Ora, affinché "legiferare in fretta" diventi anche "legiferare meglio", e quindi aspiri a trasformare la realtà attraverso l'azione pubblica, è necessario che i risultati cui si intende pervenire siano definiti in modo circostanziato e immediatamente percepibile, sia dai responsabili dell'attuazione che dai diretti beneficiari. L'individuazione dei risultati desiderati dev'essere effettuata prima di scegliere quali azioni finanziare e mettere in pratica. Quest'ovvio requisito non è quasi mai rispettato nella pratica comune. È infatti usuale che vengano prima definite le azioni in modo spesso generico, razionalizzandone semmai *ex-post* le finalità con conseguente sbilanciamento tra mezzi e fini. Non è dunque un caso che spesso alla spesa e alla realizzazione materiale, quando hanno luogo, non seguano benefici per i cittadini, il lavoro, le imprese. È auspicabile che in futuro il legislatore, anche sulla scorta di quanto di meglio propone l'Agenda europea sul "legiferare meglio", provveda a "valutare rigorosamente l'impatto della legislazione in fase di preparazione, compresi gli emendamenti sostanziali introdotti durante il processo legislativo, in modo che le decisioni politiche siano prese con cognizione di causa e si basino su elementi concreti. Inoltre, sebbene la tendenza naturale dei politici sia quella di concentrarsi su nuove iniziative [si dovrebbe] dedicare un'attenzione perlomeno equivalente alla revisione della legislazione vigente e identificare cosa possa essere migliorato o semplificato"²². In tal senso, poiché le decisioni assunte ai vari livelli istituzionali riguardano tutti, è necessario "aprire il processo decisionale potenziando la trasparenza e il controllo grazie alle maggiori opportunità per le persone di esprimere la loro opinione"²³.

4. Segue. *Il ricorso a maxiemendamento e voto di fiducia. Il consolidamento del "Governo-legislatore"*

4.1. Quanto alla coppia *maxiemendamento* & *questione di fiducia*, da tempo vien fatto rilevare che il suo utilizzo produce una deviazione rispetto all'assetto bicamerale paritario del procedimento legislativo disegnato dalla Costituzione,

²² Cfr. l'Accordo interistituzionale 'Legiferare meglio' (GUCE 31 dicembre 2003, C 321/1).

²³ *Ibidem*.

riconfigurandolo come “monocameralismo di fatto”, “monocameralismo procedurale” o “bicameralismo alternato”²⁴. Soprattutto nelle ultime legislature si è accentuata la tendenza ad istruire taluni provvedimenti (come quelli di carattere economico-finanziario e le leggi di conversione dei decreti legge) e a determinarne i relativi contenuti nell’ambito della Camera che li esamina in prima istanza, per poi sottoporli ad una mera ratifica “a scatola chiusa” della Camera che interviene per seconda, grazie alla presentazione del maxiemendamento e alla posizione della fiducia (com’è avvenuto per la l. n. 183/2014).

Questa prassi costituisce una “obliqua valvola di sfogo” creata negli interstizi della disciplina costituzionale e regolamentare²⁵ per superare i limiti del bicameralismo paritario, prima da parte delle stesse forze politiche che stentavano a porvi rimedio con un’organica riforma, e poi da parte delle stesse forze politiche che hanno posto mano ad una riforma costituzionale che superava quel sistema.

I vantaggi che la coppia *maxiemendamento & questione di fiducia* reca al Governo, a “costituzione invariata”, non sono di poco conto. Essi riducono la durata complessiva del procedimento legislativo e danno maggiore protezione ai contenuti dei provvedimenti. In ogni caso non sacrificano necessariamente l’istruttoria, il dibattito e il potere d’emendamento parlamentare, che restano preservati anche se sostanzialmente concentrati nella Camera che interviene per prima.

Già molti hanno visto nel “modello” italiano del maxiemendamento alcune analogie con il voto bloccato (*vote bloqué*) previsto dalla Costituzione francese²⁶. A parte la circostanza che il primo è frutto di una forzatura distorsiva²⁷ del dato costituzionale e regolamentare, fiorita nella prassi parlamentare (italiana), mentre il secondo è disciplinato dalla Costituzione (francese)²⁸, sia l’uno che l’altro mettono il Parlamento di fronte all’alternativa fra “prendere o lasciare” il testo in discussione senza possibilità di emendamenti, stralci, divisioni o aggiunte, e con priorità della relativa votazione. Tuttavia solo il maxiemendamento chiama in causa il vincolo fiduciario realizzando “una perversa compenetrazione tra funzione legislativa e di controllo”²⁹.

²⁴ Sulla paternità di tali locuzioni si v. DE LUNGO, 2013, 7.

²⁵ Così DE LUNGO, 2013, 9.

²⁶ Si v., *ex multis*, i contributi di LUPO, 2007; GRIGLIO, 2007.

²⁷ Cfr. CARETTI, 2007, 43; nonché DE LUNGO, 2013, 7.

²⁸ Che all’art. 44, comma 3, così dispone: “Se il Governo lo richiede, l’assemblea investita si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo”.

²⁹ Così PICCIRILLI, 2007, 373 ss. La suddetta prassi è stata valutata con molta cautela dalla Corte costituzionale. In particolare, nella sent. n. 391/1995, la Corte ha sostenuto che l’approvazione articolo per articolo e con votazione finale, *ex art. 72 Cost.*, riguarda il solo procedimento legislativo ordinario e non anche quelli speciali (fra i quali figura appunto quello cui dà origine la posizione della questione di fiducia), la cui configurazione è rimessa ai regolamenti parlamentari, senza possibilità peraltro per la Corte di sindacare le eventuali violazioni.

Quanto, invece, alla struttura del testo legislativo, mentre il voto bloccato può essere richiesto su testi o parti di testo senza toccare minimamente l'ordinaria partizione in articoli e commi, il maxiemendamento, essendo strettamente connesso alla questione di fiducia, in funzione della quale è plasmato, esige l'accorpamento dell'intero provvedimento in un unico articolo. Tale profilo, che denuncia l'origine "patologica" dell'istituto, ne costituisce uno dei principali aspetti critici.

4.2. Un *caso* di tale patologia è costituito dal maxiemendamento n. 1800 dell'8 ottobre 2014, concernente la riforma del lavoro, con il quale il d.d.l. n. 1428/2014 ha sostituito gli originari sei articoli che disciplinavano altrettante deleghe al governo con un *singolo* articolo che assorbiva tutte le deleghe della precedente versione del testo, e che vi apportava alcune modifiche sostanziali, producendo oltretutto una selva di commi di difficile lettura, anche perché – ovviamente – non provvisti di rubrica. Si aggiunga che la dilatazione degli stessi commi costringeva i redattori a inserirvi ulteriori suddivisioni, spesso multiple: anzitutto utilizzando le lettere dell'alfabeto (in alcuni commi addirittura raddoppiandole per contenere tutti i principi e criteri direttivi); e poi riutilizzando i numeri cardinali progressivi, rendendo in tal modo ancor più ardua la lettura del provvedimento, col rischio di confondere il numero segnaletico del sub-comma di secondo livello con quello dello stesso comma³⁰.

La celere attività legislativa ottenuta *per saltum*, grazie all'uso del maxiemendamento e del connesso voto di fiducia, ma a scapito della chiarezza del testo, conferma l'ampliamento dei poteri normativi del Governo nella XVII legislatura, più netto che in passato.

Con specifico riferimento alla delega sulla riforma del lavoro, era lecito attendersi che essa avrebbe rispettato i limiti indicati nell'art. 76 Cost. individuando un "tempo limitato", definendo meglio l'oggetto e specificando i rapporti e le situazioni identificabili nell'ambito di una stessa materia. Ciò perché la Costituzione vieta non solo il conferimento al Governo di pieni poteri ma anche qualunque legge delegante priva della necessaria previsione dei settori disciplinabili dai conseguenti decreti. È noto del resto che senza delegazione delle Camere il Governo non può emanare decreti legislativi con valore di legge ordinaria, perché in tal caso eserciterebbe un potere di cui non dispone, con conseguente sua sindacabilità per difetto di delega, mentre la stessa legge delegante, se poco rigorosa nella formulazione dei principi e criteri direttivi nonché nella definizione degli oggetti da regolare, sarebbe anch'essa sindacabile dalla Corte costituzionale per violazione dei requisiti richiesti dall'art. 76, ancor prima dell'entrata in vigore del relativo decreto legislativo.

Da qui i dubbi manifestati (da non pochi ed invero non poco autorevoli scrittori) sulla conformità della l. n. 183/2014 alla Costituzione, in base alla constata-

³⁰ In proposito, si v. BROLLO, 2014, 77 s.

zione che il testo presentava direttive generiche alle quali dovevano informarsi i decreti legislativi; che mancava una puntuale definizione degli “oggetti” da regolare; che i settori di intervento erano indicati più per obiettivi che per istituti e fonti regolative. Invero, il contenuto della legge delega era smisurato, riguardando molteplici profili del lavoro e del suo *mercato*, tra loro collegati ma diversificabili, ed era oltretutto formulato in modo generico. Le correzioni apportate dalle Commissioni parlamentari hanno contribuito a riempire la delega di contenuti più precisi senza però dissolvere ogni dubbio e comunque a scapito della chiarezza dei provvedimenti, e della loro stessa effettività. Senza contare che l’incostituzionalità poteva estendersi anche ai decreti delegati. In particolare, a fronte della portata innovativa delle disposizioni di taluni decreti, si è discusso in dottrina se la Corte cost. potesse limitarsi a censurare per eccesso di delega le disposizioni innovative, o se non dovesse piuttosto sanzionare la delega perché indeterminata. Ci si chiedeva allora se nel caso della suddetta delega fosse possibile una “interpretazione minimale” oppure se, essendo ciò precluso dal tenore letterale, non se ne dovesse piuttosto previamente dichiarare l’incostituzionalità laddove conferiva al Governo un potere innovativo senza determinarne i principi e i criteri direttivi, per poi sanzionare per illegittimità derivata la disposizione innovativa dei decreti delegati³¹. Queste riflessioni, svolte nella consapevolezza di poggiare su indirizzi poco solidi della giurisprudenza costituzionale (su cui *infra*), introducono al tema del progressivo ampliamento dei poteri normativi del Governo e del conseguente rapporto fra poteri.

4.3. L’ampliamento dei poteri normativi dell’Esecutivo non è cosa recente. Esso è in atto da oltre cinquant’anni³². È nota la netta prevalenza di leggi che per tipologia discendono dall’iniziativa del Governo. Tuttavia, la sua recente espansione sembra aver di fatto trasformato l’Esecutivo da “co-legislatore” in *Governo legislatore*³³. Il passaggio di potere normativo dal Parlamento al Governo altera certamente il rapporto regola/eccezione su cui si basa il riparto costituzionale fra legislativo ed esecutivo, col risultato che il potere normativo viene di fatto esercitato dal secondo. Non è solo questione di numeri. È noto che il dato quantitativo della produzione normativa del governo³⁴ non suscita *ex se* problemi di ordine costituzionale se vengono rispettate le regole poste dalla Costituzione³⁵: mentre

³¹ Cfr. GHERA, 2015, 20.

³² CHELI, 1959, 515 e s.

³³ D’AMICO, 2004, 1123 s. Si v. altresì. TARLI BARBIERI, 2003, 47 s.; PREDIERI, 1975, 7 s.

³⁴ Dal punto di vista dell’iniziativa, quella governativa (165 atti, 82,50%) prevale nettamente su quella parlamentare (33 atti; 16,50%) e sull’iniziativa “mista” (32; 1,00%). Ciò è conseguenza del ruolo svolto dalle leggi di conversione, cui vanno aggiunte le leggi di bilancio e di ratifica. Si tratta di leggi che per tipologia spettano all’iniziativa governativa, con l’eccezione delle ratifiche. *Fonte*: Camera dei deputati. Servizio studi. Osservatorio sulla legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2016.

³⁵ Cfr. CARTABIA, 2006, 86.

esiste un chiaro collegamento fra l'alterazione della forma di governo e il rispetto delle condizioni procedurali e di contenuto previste dagli artt. 76 e 77 Cost., meno evidente è invece il collegamento con il *quantum* di produzione normativa dell'Esecutivo. Invero, il mancato rispetto di tali condizioni rileva in riferimento al singolo atto con forza di legge, per cui il vizio può essere sindacato dalla Corte costituzionale. Per contro, l'elemento della massiccia produzione rileva certamente sul piano del sistema delle fonti ma non come motivo di incostituzionalità di un singolo atto³⁶.

L'orientamento della Corte costituzionale sui detti fenomeni non è univoco. Mentre denuncia dinamiche interessanti³⁷ sulla decretazione d'urgenza, resta vago sulla legislazione delegata³⁸. A quest'ultimo proposito è opportuno ricostruirne brevemente il contesto.

Il fenomeno del "Governo legislatore" pone problemi sul piano della tutela dei diritti e su quello del rapporto fra poteri, tra Parlamento e Governo. Si dice comunemente che, sul piano della tutela dei diritti, l'attività della Corte si atteggia a "giudice dei diritti"; sull'altro piano, invece, a "giudice dei poteri". Questa premessa introduce ai contenuti necessari della legge di delega, di cui all'art. 76 Cost., che vincola non solo il Governo, tenuto a rispettare i contenuti necessari, ma anche il Parlamento, che attraverso questi ultimi deve circoscrivere lo spazio d'azione del decreto legislativo. La regola dei contenuti necessari della legge di delega e, per altro verso, quella dei presupposti di necessità e urgenza del decreto legge servono a definire i ruoli che nella forma di governo parlamentare spettano al Governo e al Parlamento, nel senso che stabiliscono ciò che possono fare e non devono fare in merito all'esercizio del potere normativo di livello primario. Da questo punto di vista, entrambe le regole hanno lo stesso scopo: servono ad impedire che la maggioranza parlamentare ceda eccessivo potere normativo al Governo per mezzo della legge (di delega o di conversione). La violazione di queste regole si riflette sul riparto di compiti che la Costituzione assegna al Legislativo e all'Esecutivo, nel senso che il secondo non deve *usurpare* il ruolo del primo³⁹. Difatti, se la legge di delega indeterminata consente al decreto legislativo di dettare discrezionalmente la disciplina di una certa materia e, dunque, al Governo di sostituirsi di fatto al Parlamento, a sua volta il decreto-legge adottato in mancanza

³⁶ Già la sent. n. 360/1996 della Corte cost., sulla reiterazione dei decreti legge, mostra che il dato quantitativo può tutt'al più contare sul piano dell'illegittimità costituzionale come fattore che rende manifesta l'illegittimità del singolo atto con forza di legge, fermo restando che l'illegittimità dipende piuttosto dalla violazione delle condizioni costituzionali per l'adozione dell'atto governativo con forza di legge.

³⁷ Con la sent. n. 171/2007 il controllo della Corte cost. nella decretazione d'urgenza è divenuto diretto e porta all'illegittimità della legge di conversione, dato che l'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge si riverbera sulla legge che segue.

³⁸ DI COSIMO, 2013.

³⁹ Sul rapporto fra le regole concernenti le fonti del diritto e lo stato della democrazia, si v. CARLASSARE, 2000, 75 s.

dei requisiti di necessità e urgenza consente al Governo di dettare una disciplina di livello primario in luogo del Parlamento.

4.4. Se il ragionamento è corretto, la Corte costituzionale dovrebbe vigilare sul rispetto di quelle regole. Eppure, quanto ai contenuti necessari della legge di delega, la giurisprudenza costituzionale non sembra soddisfare quest'aspettativa, nel senso che dimostra di "apprendere" poco da quella sulla decretazione d'urgenza. Anche se la Corte ha cominciato a censurare i decreti legislativi per eccesso di delega⁴⁰ tuttavia essa non si è spinta fino a sanzionare la legge di delega indeterminata, cioè la legge che non circoscrive adeguatamente il potere normativo del Governo⁴¹. Alla base di tale indirizzo sta forse l'idea che il Parlamento è libero di regolare l'estensione del potere normativo che conferisce al Governo. Il meno "espansivo" orientamento della Corte sulla delega legislativa rispetto a quello sulla decretazione d'urgenza si spiega anche alla luce della sequenza fra atto parlamentare e atto governativo scandita dalla Costituzione: la preesistenza della legge di delega indeterminata consente di interpretarla allo scopo di limitare l'eccessiva discrezionalità del decreto legislativo⁴² (o meglio, allo scopo di rendere discrezionale "in senso tecnico" la potestà che l'organo delegato è chiamato ad esercitare)⁴³. Nella delega il controllo sulla legge è (allo stato delle cose) indiretto, nel senso che non porta alla sua censura ma opera per via interpretativa allo scopo di restringere lo spazio operativo del decreto legislativo che segue nella sequenza fra atto parlamentare e atto governativo.

In conclusione può dirsi che la produzione normativa dell'Esecutivo assume caratteri patologici quando oltrepassa la linea di sicurezza tracciata dalle regole costituzionali che ripartiscono il potere normativo fra legislativo ed esecutivo. Quanto alla Corte costituzionale, essa dimostra di trovare maggiori difficoltà nel sanzionare il Parlamento che non difenda le proprie prerogative piuttosto che il Governo che le *usurpi*⁴⁴.

⁴⁰ Con la sent. n. 340/2007, la Corte cost. è andata al di là del semplice monito discostandosi dalla sua precedente giurisprudenza che aveva dilatato, fino a svuotarlo di significato, il naturale processo di riempimento che deve legare delega e decreto legislativo. Ad essere colpito è stato solo il decreto legislativo, mentre sarebbe stato opportuno un sindacato più rigoroso anche sulla legge di delega e sulla presenza di quei "limiti minimi" che devono essere posti dal legislatore, in quanto presupposti di validità dell'atto.

⁴¹ Con l'eccezione della sent. n. 280/2004, che concerne una "vicenda normativa" che presenta alcune analogie con alcuni profili della legge delega qui in argomento.

⁴² Cfr. DI COSIMO, 2013.

⁴³ Secondo PALADIN, 1996, 207, la legislazione delegata non può essere mai libera nell'individuare gli interessi da soddisfare e degli scopi da raggiungere, ma deve ritenersi "discrezionale nel senso tecnico dell'espressione, in quanto vincolata nei suoi confini".

⁴⁴ DI COSIMO, 2013.

5. Conclusioni. Caratteri delle riforme del lavoro più recenti: la “coazione a ripetere”, il mito del “Modello Esemplare” e la insufficiente valutazione degli effetti delle politiche pubbliche

5.1. Alla ricerca dello sviluppo perduto

È quasi ovvio affermare che l'adozione di politiche del lavoro di buona qualità non dovrebbe essere slegata da un riequilibrio tra responsabilità e poteri effettivi, con un ruolo “innovatore” dello Stato ma anche con una responsabilizzazione degli attori pubblici e dei soggetti collettivi. Ora, quest'affermazione di buon senso parrebbe contraddetta dalle politiche del lavoro emanate nei primi tre lustri del nuovo secolo, che non sembrano colmare la frattura nei rapporti tra centro e periferia né sanare la diffidenza dei vertici decisionali verso i corpi sociali intermedi, siano essi rappresentativi delle istanze sociali e del lavoro o dei corpi istituzionali territoriali. La stessa incontestabile esigenza di semplificare norme di legge e regolamentari per facilitare la vita di “cittadini e imprese” (di cui al comma 5 dell'art. 1 della l. delega n. 183/2014 e del d.lgs. n. 151/2015, che scioglie la parola “lavoratori” in quella meno impegnativa di “cittadini”) sembra includere, anche per ragioni di consenso, una strategia di “dimagrimento” del potere dei corpi intermedi (la c.d. dis-intermediazione), in particolare degli attori sociali (sindacati dei lavoratori *in primis*), per dirigersi direttamente ai cittadini/lavoratori, considerati precipuamente come consumatori da scuotere dal torpore post-crisi, come sembrano voler confermare le manovre finanziarie sul *bonus* di ottanta euro (dimostratosi assai meno efficace di quanto sperava il Governo) e sul versamento in busta paga di quote di trattamento di fine rapporto accantonate ogni anno (cui ha aderito meno dell'uno per cento dei lavoratori). Questa cura “dimagrante” sembra peraltro facilitata dai noti problemi di rappresentanza, di coesione e di azione delle organizzazioni sindacali. Ma anche sul versante imprenditoriale le politiche del lavoro più recenti sembrano voler instaurare un dialogo diretto, senza intermediari, con le imprenditrici e gli imprenditori, in linea con quanto enunciato dalla Commissione europea nel “Piano di azione Imprenditorialità 2020”, che indica nell'imprenditorialità una delle vie prioritarie per ridurre la disoccupazione e uscire dalla crisi. Senza però citare l'associazionismo.

Qui affiora un'altra traiettoria di cambiamento delle politiche del lavoro adottate nelle ultime legislature, in cui sembra prevalere una redistribuzione “orizzontale” dei diritti, certamente a favore dei dipendenti più vulnerabili ma nel complesso meno consistenti per tutti i lavoratori. In verità, per colmare vuoti di tutele ingiustificati ed ingiustificabili, si finisce col ridurre gli spazi “pieni”, mentre l'obiettivo di rendere tra loro compatibili diritti nuovi e vecchi deve fare i conti con le risorse disponibili in ragione delle condizioni poste dai trattati di stabilità economica e finanziaria.

A conti fatti, anche la maggiore flessibilità del lavoro nell'impresa viene perseguita per il tramite della *semplificazione*, termine spesso usato come variante semantica di *flessibilità* o come suo più *semplice* contenitore, mediante un'age-

volazione delle condizioni di esercizio dei poteri datoriali di direzione, controllo e amministrazione dei rapporti di lavoro, solo a tratti temperata dalle misure di conciliazione tra lavoro e cura familiare, pur sapendo che anche le regole meglio semplificate non producono da sole gli auspicati effetti di migliore produttività aziendale e maggiore occupazione.

Lette con spirito costruttivo, e trascurando errori, ambiguità ed incoerenze formali e sostanziali, le riforme del lavoro adottate nelle ultime legislature sembrano accomunate dall'intento di ridurre la linea di divisione, di squilibrio e di diseguaglianza di tutela tra gli stessi lavoratori subordinati, nonché tra questi e i lavoratori non subordinati, tra persone incluse nel sistema di protezione e soggetti esclusi, tra chi gode di diritti e chi resta imprigionato in processi di emarginazione. Altrettanto potrebbe dirsi, abusando del menzionato approccio ottimistico, della riforma nota col nome divulgativo di *Jobs Act*: da dietro le sue quinte poteva forse leggersi una via positiva e non solo difensiva al cambiamento, rispetto al contesto di recessione produttiva e ai ben noti vincoli finanziari che mettono il decisore politico di fronte a dilemmi e a scelte spesso drammatiche, dalle sfide del cambiamento "globale", che sembra ostile ad ogni forma di stabilità, alla turbolenza dei processi di globalizzazione, del progresso tecnologico e della rivoluzione digitale che, nel contesto della crisi, rendono il mercato del lavoro sempre più complesso, difficile e meno governabile. Per un verso, dunque, si è messo mano ad un ridimensionamento di diritti da tempo affermati nel rapporto di lavoro usando a tal fine la tecnica delle flessibilità in entrata e in uscita, nonché una maggiore flessibilità gestionale; per altro verso, invece, si è perseguita una certa riduzione delle condizioni di diseguaglianza, dello scarto di sicurezza con tensioni verso l'universalità del sistema di garanzie nel mercato del lavoro, con un coordinamento, soprattutto gestionale, di politiche attive e passive del lavoro.

Questo insieme di politiche è però soggetto, nell'attuale congiuntura finanziaria europea, alla condizione sospensiva delle risorse necessarie a costruire una rete solida e larga di tutele nel mercato del lavoro. Cosicché le molteplici scommesse di successo della riforma sono strutturalmente legate alle Leggi di stabilità che forniscono la necessaria provvista finanziaria, nonché all'efficienza burocratica ed amministrativa. Come noto, l'efficacia dei capitoli più innovativi della riforma del lavoro dipende da risorse economiche, come già aveva annunciato lo stesso legislatore delegante collegando espressamente la delega "alla manovra di finanza pubblica". Con qualche cautela data dalla "clausola di invarianza finanziaria", col richiamo a ipotesi di ripartizione/compensazione fra voci di spesa, cioè a risparmi interni al sistema, nonché a una "diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione" (art. 1, comma 12, l. n. 183/2104).

C'è dunque il rischio che *alcune* delle risposte che anche la recente riforma del lavoro ha prospettato, pur formalmente ricondotte al *nomen* comunitario di *flexicurity*, non soddisfino affatto l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza insito in quella formula. A questi rischi, secondo la strategia integrata di riforma del mercato del

lavoro che espressamente ha ispirato sia il Legislatore del 2012 che quello del 2014 e 2015, deve necessariamente corrispondere l'intervento sulle altre due componenti fondamentali di questa stessa strategia: le politiche passive ed attive del lavoro. In altre parole, agli interventi sul versante della flessibilità dovrebbero corrispondere, in maniera inversamente proporzionale, quelli sul versante della sicurezza. Se si affievolisce la stabilità dell'impiego (laddove si liberalizza l'uso del contratto a termine e, al contempo, si estende e si riduce nel *quantum* la tutela economica in caso di licenziamento illegittimo) si dovrebbe al contempo garantire (come vuole la strategia della *flessicurezza*) un innalzamento, per così dire, di pari grado sul piano della protezione sociale; in primo luogo, attraverso più robuste tutele economiche in caso di disoccupazione e, in secondo luogo, mediante più efficienti politiche pubbliche a sostegno del diritto al lavoro.

Perlomeno dal punto di vista della coincidenza temporale degli interventi, il Legislatore del *Jobs Act* ha mostrato attenzione alle indicazioni dell'Unione europea. Pertanto, contemporaneamente alla riforma del regime di tutela in caso di licenziamento illegittimo (d.lgs. n. 23/2015) è stata approvata la nuova disciplina degli "ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria" (d.lgs. n. 22/2015) e quelli in costanza di rapporto (d.lgs. n. 148/2015) ed infine sono state anche riformate le politiche attive e la loro *governance* (d.lgs. n. 150/2015).

Già solo l'elencazione di queste materie evidenzia un elemento peculiare della *security* che, rispetto alle modifiche relative alla flessibilità, ne rende più complessa l'articolazione e soprattutto la sua concreta attuazione: infatti le misure concernenti la sicurezza, proprio perché secondo l'approccio comunitario devono essere spostate dal rapporto di lavoro al mercato, comportano non solo una nuova distribuzione del rischio ma, soprattutto, implicano un forte investimento pubblico. Si tratta di assicurare, tra l'altro, risorse per finanziare le misure (prestazioni economiche e/o servizi) previste quando si verifica l'evento protetto, si tratti di disoccupazione o di sospensione del rapporto di lavoro. Il carattere oneroso della *security* si scontra, tuttavia, con la già menzionata clausola della "invarianza di spesa", che puntualmente accompagna le più recenti politiche del lavoro, e che ha limitato anche gli spazi di manovra del Legislatore delegato ad attuare la l. n. 183/2014.

In altre parole, il non indifferente arretramento sul piano delle tutele si potrebbe giustificare solo con un mercato del lavoro funzionante che assicuri una rete efficace di servizi per il lavoro, percorsi di formazione e sostegno alla persona, misure di integrazione economica. Su questi aspetti la recente riforma del lavoro disegna una regia e alcuni strumenti sicuramente importanti, ma ancora da implementare all'interno di un contesto affollato da numerosi soggetti e ruoli, a livello nazionale e territoriale.

5.2. Il mito del Modello Esemplare

Nel dibattito infinito sulle riforme sociali ed economiche del nostro Paese ri-

suona spesso, con calibrata enfasi, l'appello al "modello esemplare". Esso consiste nel paragonare particolari aspetti della regolamentazione che, con un uso non di rado disinvolto della clausola del *ceteris paribus*, ignora regolarmente i fattori specifici che nei diversi Paesi presi in considerazione hanno effettivamente sospinto crescita economica ed occupazione. Così procedendo, negli ultimi anni si è fatto riferimento, anche in contributi di fonte governativa (o di stretta prossimità), alla *flexicurity* danese, insistendo sulla facilità di licenziare ma ignorando il commercio estero di quel paese (fuori della zona euro), l'ampia dimensione del suo settore pubblico, l'alto tasso di sindacalizzazione, gli elevati esborsi per le politiche del lavoro, la formazione e l'assistenza. Poi è stata la volta della flessibilità del mercato del lavoro irlandese e degli investimenti in settori innovativi (prima del collasso del 2008-2009), trascurando l'aggressiva politica di concorrenza fiscale che ha fatto dell'Irlanda quasi un paradiso fiscale. In seguito si è guardato alla deregolamentazione statunitense senza menzionare l'interventismo governativo e la spinta sui consumi proveniente dall'accumulo dei debiti privati. Negli intervalli tra la contemplazione di questo o quel "modello esemplare" si è sottolineata l'ottima posizione del Regno Unito nella graduatoria degli indici di regolamentazione dei mercati, proprio mentre la maggiore stampa specializzata inglese segnalava nel 2012 e nel 2013 l'incapacità del RU di esportare per la mancanza di medie imprese, e precisava come la portentosa crescita occupazionale registrata tra il 1998 e il 2007 fosse in realtà dovuta direttamente o indirettamente allo Stato, che aveva creato il 64 per cento dei posti di lavoro nel nord e il 38 per cento nel sud (per lo più nei settori della sanità e dell'istruzione). Ciò per dimostrare che il *benchmarking* competitivo è una metodologia che può condurre a vere e proprie allucinazioni quando interpreta la *performance* economica di un paese con riferimento agli indicatori di regolamentazione-deregolamentazione ignorando l'insieme degli elementi di contesto, le caratteristiche istituzionali, le condizioni strutturali, il ruolo delle costrizioni o delle opportunità macroeconomiche.

5.3. "Coazione a ripetere"

Un tratto caratteristico dei più recenti provvedimenti in materia di lavoro è quello per cui gli effetti di ogni nuovo intervento si sommano a quelli precedenti sedimentando una condizione di provvisorietà nella quale nessun risultato è mai acquisito e ogni disciplina è perennemente esposta a revisioni. Così, se un particolare indice aggregato fornisce un'immagine sintetica dello stato complessivo della regolazione del mercato del lavoro, il riferimento alle sue componenti elementari offre sempre margini di manovra per modifiche più "fini". Ne fanno prova, da un lato, l'affannosa novellazione dei contratti di apprendistato e a tempo determinato, nonché la proliferazione di rapporti di lavoro precari, presentati infine con l'adagio per cui "un cattivo lavoro è preferibile a nessun lavoro", essendo ormai consunta la fiaba che essi siano l'anticamera di impieghi "stabili", e, dall'altro, la diatriba sulle rigidità del mercato del lavoro prodotte dal rigore pro-

tettivo dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Inizialmente l'accento cadeva sul vincolo alle dinamiche occupazionali; sebbene le prove a sostegno della relazione tra rigidità delle tutele e disoccupazione apparissero sempre più fragili, il tema restava in agenda. Studi autorevoli indagavano quindi le conseguenze dell'art. 18 sulla crescita dimensionale delle imprese, per accertare se la soglia dei 15 addetti fosse davvero un ostacolo importante alla crescita delle imprese più piccole, ma la risposta era sempre negativa. Anche ammesso che ostacoli ce ne fossero, essi erano comunque troppo modesti per fondare una realistica politica del lavoro incentrata sulla "flessibilità in uscita". Eppure, per anni la modifica dell'art.18 è stata presentata come una delle riforme "chieste dall'Europa" per garantire ai giovani un più agevole accesso agli impieghi. Sono noti i magri risultati sul "ricambio del personale" (o *turnover*) delle modifiche in due tempi all'art. 18 (l. n. 92/2012 e d.lgs. n. 23/2015). Riforme così concepite non hanno sedimentato alcun incremento di occupazione di buona qualità né contrastato il fenomeno della *lost generation* (parafrasando capolavori della letteratura britannica).

Questa "coazione a ripetere" si accompagna spesso alla mancanza di efficaci strumenti di valutazione degli effetti degli interventi adottati, che impediscono di prendere in esame politiche e strumenti alternativi, nonché alla propensione a chiudere l'elaborazione e la "scrittura" delle riforme in ambiti sordi ad altre opinioni, in cui l'annuncio ottimistico e la fretta di esibire *nuovi* prodotti normativi tendono a prevalere sulla comprensione dell'andamento della situazione reale, generando errori di previsione e producendo effetti deludenti.

5.4. Valutazione degli effetti delle politiche pubbliche

Negli ultimi anni il Legislatore ha mostrato maggiore attenzione a questo tema. Il riferimento è, da ultimo, alle norme del d.lgs. n. 150/2015 istitutive dell'ANPAL, le quali sembrano però soffermarsi sulle attività organizzative messe in atto, sulle risorse impiegate, sui soggetti coinvolti, su analisi della implementazione dei provvedimenti. Attività certo rilevanti ma non pienamente coincidenti con la valutazione degli effetti di un intervento pubblico.

Effetto non è la mera comparazione tra il *prima* e il *dopo* di un intervento pubblico. Possono infatti entrare in gioco variabili anche diverse e tali da produrre effetti propri, variamente interagenti con l'intervento pubblico. Più ragionevole è definire l'*effetto* alla stregua della differenza tra ciò che si osserva in presenza dell'intervento pubblico e ciò che si sarebbe osservato in sua assenza. La definizione di effetto coinvolge quindi la nozione di "risultato controfattuale" per ricostruire credibilmente ciò che si sarebbe osservato sui destinatari dell'intervento in assenza di questo.

Come noto, la valutazione dell'*effetto* di un intervento pubblico porta a confrontare tra loro due gruppi di soggetti equivalenti rispetto alle caratteristiche rilevanti per la variabile "obiettivo della politica", oggetto di valutazione. Riguarda e coinvolge, cioè, il raffronto tra un gruppo esposto ad un determinato intervento

(i c.d. “trattati”) ed un gruppo non esposto (i c.d. “controlli”). Proprio perché i due gruppi sono costruiti in modo da essere equivalenti rispetto alle caratteristiche rilevanti per la variabile “obiettivo”, le differenze nel risultato possono essere credibilmente attribuite, in senso causale, a quel determinato intervento. Per verificare se un determinato provvedimento “funzioni”, se, cioè, esso abbia efficacia rispetto al problema cui intende rispondere e produca gli effetti desiderati. Beninteso, questa relazione non deve essere assunta in senso deterministico. È risaputo che gli effetti delle politiche del lavoro sono in genere incerti: sia perché lavoratori e imprese, siano essi destinatari o no dell'intervento, reagiscono in modo vario e diverso alla sua applicazione sia perché le politiche adottate ad un certo livello di governo sono per lo più attuate a livelli territoriali articolati, spesso con marcate diversità nella effettuale realizzazione, in ragione di contesti, regole e procedure diversi. Proprio per questo, anche le attività di valutazione intraprese secondo le metodologie più avanzate possono risultare incapaci di cogliere gli effetti delle politiche. Da qui la necessità di creare una infrastruttura informativa integrata che possa fornire la base di informazioni, necessaria alla valutazione.

Non bastano però buone valutazioni a fare buone politiche: per queste sarebbe necessaria una formulazione chiara, o almeno ricostruibile senza indeterminatezza, quanto a misure, destinatari, obiettivi, e che scandisca inoltre la scala della sua realizzazione, con iniziali interventi pilota se la politica è decisamente innovativa. Sarebbe inoltre necessario prevedere obblighi di monitoraggio e di valutazione delle politiche, ma con l'indispensabile stanziamento delle risorse necessarie, seguendo fino in fondo, e non solo in superficie, l'esempio di quanto fatto in Germania. A tal fine, e tanto più ove si abbia concorrenza di competenze territoriali e decentramento, si dovrebbero approntare strumenti adeguati per il controllo del processo di attuazione di ogni misura, come la fissazione di *standard* metodologici, la definizione di schemi contabili per la rendicontazione, le indicazioni per l'acquisizione delle informazioni. È importante tuttavia che la valutazione degli effetti (a rigore, *ex post*) sia prevista e progettata contestualmente all'elaborazione dell'intervento normativo (onde poter efficacemente impostare l'acquisizione delle informazioni).

Sarebbe a tal fine auspicabile una valorizzazione del ruolo delle Assemblee elettive, da conseguirsi per più vie, quali ad esempio: l'inserimento nelle leggi di riforma di “clausole valutative”, che cioè prescrivano, in modo non generico bensì con precisi obiettivi conoscitivi, ai soggetti preposti all'attuazione della legge, di raccogliere, elaborare e infine comunicare al Legislatore le informazioni necessarie per cogliere le effettive conseguenze dell'intervento normativo; l'accesso da parte delle unità tecniche delle Assemblee ai dati utilizzati dall'amministrazione per il monitoraggio e la valutazione; la creazione di una unità tecnica congiunta di Camera e Senato con competenze specifiche sul tema della valutazione degli effetti delle politiche; la previsione di sessioni valutative nelle competenti Commissioni parlamentari o presso una Commissione bicamerale *ad hoc*. Connessa a questo auspicio è quello di una crescita delle competenze valutative interne alle ammini-

strazioni, congiunta ad un potenziamento della qualità dell'offerta di valutatori. Un ulteriore contributo a questi fini potrebbe venire dalla effettiva, compiuta e partecipata istruttoria legislativa in Commissione.

In conclusione, la *decisione* legislativa dovrebbe essere concepita in seno ad un percorso circolare in cui essa rappresenta il punto di partenza e di arrivo, "a valle" di un'analisi di impatto (*ex ante*) e costruita su una valutazione (*ex post*) delle politiche pubbliche già poste in essere⁴⁵. Analisi d'impatto e valutazione *ex post*, se correttamente eseguite, possono infatti consentire maggiore celerità e stabilità ai procedimenti decisionali, evidenziando fin dall'inizio gli aspetti critici riscontrati ed i risultati perseguibili con le diverse opzioni.

Riferimenti bibliografici

- BORTONE R. (2015), *Il decreto beni culturali alla prova della legittimità costituzionale*, in *Il Sole 24 Ore*.
- BROLLO M. (2014), *Brevi note sulla 'semplificazione' nel Jobs act*, in RUSCIANO M., ZOPPOLI L. (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 1831*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 3/2014.
- CARETTI P., *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*, in GIANFRANCESCO È., LUPO N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 43 ss.
- CARLASSARE L. (2000), *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, in *Quaderno 10*, 75 ss.
- CARTABIA M. (2006), *Legislazione e funzione di Governo*, in *RDC*, 86 ss.
- CHELI E. (1959), *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo*, in *RTDP*, 515 ss.
- D'AMICO G. (2004), *Governo legislatore o Governo giudice? Il decreto legge n. 80 del 2004 al vaglio della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile tentazione del legislatore a farsi giudice in causa propria*, in *DP*, 1123 ss.
- DE LUNGO D. (2013), *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 7 ss.
- DI COSIMO G. (2013), *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, 9 maggio 2013, in www.forumcostituzionale.it.
- DI MARIA S. (2015), *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in www.forumcostituzionale.it.
- FICARI L. (1999), *"Patto sociale" e linee per l'attuazione del diritto comunitario*, in *DL*, 233 ss.
- GHERA F. (2015), *Profili di costituzionalità del decreto legislativo n. 81/2015 in materia di riordino delle tipologie contrattuali e di mansioni*, in GHERA E., GAROFALO D. (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2, Commento ai decreti legislativi 24 giugno 2015, nn. 80 e 81, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Cacucci, 19 ss.

⁴⁵ Sembrava procedere in questa direzione, pur con i noti limiti di testo e contesto, la *cit.* riforma costituzionale nella parte in cui introduceva tra le "funzioni delle Camere" (art. 55) la "valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni" nonché la "verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato".

- GRIGLIO E. (2007), in GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 309 ss.
- LUPO N. (2007), *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 41 ss.
- PALADIN L. (1996), *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino.
- PEDRAZZOLI M. (2004), *La difficile conoscibilità delle norme. Note a margine di un Codice dei lavori*, in AA.VV., *Studi in memoria di Massimo D'Antona*. vol. I, tomo 2, Giuffrè, 1181 s.
- PICCIRILLI G. (2007), *I maxiemendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 363 ss.
- PREDIERI A. (1975), *Il governo colegislatore*, in CAZZOLA F., PREDIERI A., PRIULLA G., *Il decreto legge fra governo e parlamento*, Giuffrè, 7 s.
- RECCHIA G.A. (2015), *Il ruolo dell'autonomia collettiva*, in GHERA E., GAROFALO D. (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 117 ss.
- ROMEI R. (2014), *La nuova disciplina del lavoro subordinato a termine*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 676 ss.
- TARLI BARBIERI G. (2003), *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in CARETTI P., RUGGERI A. (a cura di), *Le deleghe legislative*, Giuffrè, 47 ss.
- ZACCARIA R. (2011), *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 16 ss.