

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Un bilancio (im)possibile? La legge Biagi tra politiche del lavoro e (mancato) monitoraggio istituzionale

Michele Tiraboschi

*Professore ordinario di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

Working Paper n. 4/2023

ABSTRACT

Un processo di profonda e continua revisione normativa della disciplina del mercato del lavoro ha caratterizzato gli ultimi decenni, nel tentativo del legislatore – non solo italiano – di rispondere agli epocali mutamenti dei metodi di produzione e organizzazione del lavoro indotti dalla innovazione tecnologica, dalla demografia e dalla globalizzazione dei mercati. In questo quadro, gli interventi del pacchetto Treu e della legge Biagi hanno rappresentato un punto di svolta, nonché il tentativo di (ri)fondare un nuovo approccio di governo delle inarrestabili trasformazioni del lavoro, ricercando al tempo stesso nuove forme di equilibrio tra il perseguimento degli obiettivi di giustizia sociale e di tutela della persona e le esigenze di produttività e di efficienza giustamente richieste dal tessuto economico-produttivo. È in questo quadro che ha preso avvio un percorso, invero ancora incompiuto, di riregolazione, a favore di una riformalizzazione dei nuovi processi e delle nuove modalità di lavoro, e di decentramento delle fonti normative per un più capillare coinvolgimento delle parti sociali e la costruzione di una rinnovata trama del mondo e dei rapporti di lavoro.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- L'esigenza di fornire adeguate risposte alle sfide connesse alle trasformazioni della società che hanno caratterizzato gli ultimi decenni ha portato a profonde revisioni normative che hanno investito in modo rilevante tutti i principali capitoli dell'ordinamento giuridico.
- Nel nuovo scenario economico-sociale che è andato a definirsi, il pacchetto Treu e la legge Biagi, attraverso un progetto di "modernizzazione", hanno inteso cercare un punto di conciliazione tra i tradizionali obiettivi di giustizia sociale con quelli di efficienza e produttività tipici di un'economia moderna.
- Elemento dirimente rispetto alle riflessioni circolate nel dibattito pubblico è che queste linee di intervento, per quanto ora decisamente più marcate ed esplicite, non possono essere grossolanamente confuse con una politica neo-liberista incentrata sul ritorno al libero contratto e sulla capacità autoregolativa del mercato.
- Tra gli elementi di maggiore innovazione si è infatti assistito all'organizzazione e alla disciplina del mercato del lavoro a sostegno della bilateralità, al miglioramento del ricorso ai mercati esterni del lavoro e alla valorizzazione del capitale umano e della persona in una nuova concezione di tutela.

IL MESSAGGIO

Il contributo in oggetto non vuole essere un bilancio "tecnico" della legge Biagi, il che sarebbe impossibile per via della mancanza di strumenti attendibili e condivisi di monitoraggio e di valutazione delle riforme del lavoro nel nostro Paese. Al netto di questa necessaria constatazione, che individua indubbiamente uno dei punti di maggiore debolezza delle politiche del lavoro in Italia, il contributo non vuole però esimersi da un bilancio di tipo culturale nei riguardi di una stagione di riforme che ha voluto affrontare e provare a risolvere in modo pragmatico e sperimentale alcuni nodi storici del lavoro e delle sue moderne trasformazioni nel nostro Paese. A questo proposito, occorre sottolineare come i passi compiuti con l'approvazione della riforma hanno indubbiamente accelerato i tempi del processo di modernizzazione del diritto del lavoro italiano, percorso che, tuttavia, rimane ancora incompiuto anche perché rimasto privo di una solida analisi sociale attorno a cui costruire una visione e una progettualità per il lavoro futuro.

Indice

1. Una premessa storico-ricostruttiva	5
2. La svolta del pacchetto Treu e la riforma Biagi del mercato del lavoro.....	7
3. L'ambiguo significato della locuzione "politiche di liberalizzazione" nell'ambito della disciplina di regolamentazione del lavoro	8
4. Deregolazione, riregolazione, decentramento	10
4.1. Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro e sostegno alla bilateralità	10
4.2. I processi di esternalizzazione e il ricorso ai mercati esterni del lavoro	11
4.3. Capitale umano, flessibilità tipologica, innovazione organizzativa e poteri datoriali	12
5. Un bilancio (im)possibile.....	14

1. Una premessa storico-ricostruttiva

L'area del mercato del lavoro ha conosciuto nel corso degli ultimi venticinque anni, a partire dal pacchetto Treu del 1997 (vedi M. Tiraboschi, *La "legge Treu" venticinque anni dopo: l'importanza di un bilancio*, in *q. Rivista*, 2022, 4, pp. 1161-1167), un processo di profonda revisione normativa. L'incessante evoluzione del dato legale, che conforma e al tempo stesso disciplina il mercato del lavoro e le strutture economiche e sociali ad esso sottostanti, non è certo un elemento di novità e non è riferito al solo caso italiano. È questa, anzi, una delle peculiari caratteristiche del diritto del lavoro sin dalle sue origini. Non a caso Hugo Sinzheimer, uno degli indiscussi fondatori del diritto del lavoro, parlava di questa branca della esperienza giuridica alla stregua di un diritto di frontiera, ma anche di una frontiera del diritto. Poco o nulla è cambiato da allora. A conferma del fatto, già evidenziato da Gino Giugni, che il diritto del lavoro sollecita costantemente l'interprete al difficile compito di qualificare realtà nuove e in continuo movimento.

I più recenti mutamenti nei metodi di produzione e organizzazione del lavoro, indotti dalla innovazione tecnologica, dalla demografia e dalla globalizzazione dei mercati, hanno semmai contribuito a una tale accelerazione, nel suo insieme, del grado e della estensione dell'intervento legislativo che, in misura maggiore o minore, il processo riformatore ha finito per investire in modo rilevante tutti i principali capitoli di questo ramo dell'ordinamento giuridico. Tutto ciò ha profondamente inciso sulle dinamiche interne e gli stadi di maturazione di un diritto del lavoro che, nel corso del suo poco più che centenario sviluppo, aveva affidato alla contrattazione collettiva, e agli spontanei equilibri nei rapporti di forza e di potere ad essa sottostanti, il ruolo di propulsore della innovazione normativa. Là dove alla norma di legge veniva assegnata, per contro, una funzione tutto sommato sussidiaria – una forza secondaria, sosteneva Otto Kahn-Freund – nella regolazione dei mercati del lavoro attraverso il ricorso alle tradizionali tecniche della recezione, della consolidazione e della estensione dei contenuti della contrattazione collettiva.

La progressiva perdita di centralità di un sistema di rapporti intersindacali concepito, nel nostro Paese, alla stregua di un ordinamento giuridico originario e autonomo rispetto a quello dello Stato ha finito con il pregiudicare profondamente la tradizionale articolazione delle "fonti di produzione" del diritto del lavoro e, ancor di più, il loro grado di effettività nella disciplina e nel funzionamento dei mercati del lavoro. Lo scollamento tra l'astratto precetto della norma inderogabile di legge e/o di contratto collettivo e la realtà economico-produttiva di riferimento, che pure è una ulteriore costante nella evoluzione del nostro diritto del lavoro, non è mai stato così rilevante come dimostrano – inequivocabilmente – le impressionanti stime del lavoro nero e irregolare. Al punto da segnalare che, all'epoca in cui la legge Biagi veniva congegnata, più di un quarto del mercato del lavoro italiano operava ai margini della legalità e cioè in forma sommersa e non istituzionale.

Una delle (buone) ragioni della legge Biagi, soprattutto se si pone mente al suo carattere largamente sperimentale, stava dunque nella progressiva perdita di effettività della disciplina di regolamentazione dei rapporti di lavoro che, in uno con la costante perdita di competitività delle imprese italiane nella arena internazionale, aveva da tempo indotto il legislatore italiano ad avviare, non senza resistenze ed elementi di marcata conservazione, una intensa stagione riformista nell'area del mercato del lavoro.

Secondo un giudizio ricorrente, la più recente evoluzione normativa avrebbe tuttavia finito con il comprimere il ruolo propulsivo delle parti sociali e delle relazioni industriali, portando così bruscamente a conclusione una linea di intervento sino ad allora caratterizzata da una marcata devoluzione di poteri e di competenze nei confronti della contrattazione collettiva. La questione è tuttavia alquanto controversa e meno lineare di quanto possa apparire a una superficiale valutazione. Al riguardo pare infatti possibile argomentare anche il contrario, e cioè che l'accentuato interventismo del legislatore nel corso degli ultimi anni sia dovuto alla persistente inerzia delle parti sociali che, anche nelle più recenti riforme degli assetti contrattuali, non sono riuscite a incidere sui nodi storici della produttività (che non cresce da decenni) e dei bassi salari (come mostrano le rilevazioni comparate).

L'analisi sistematica e longitudinale dei principali contratti collettivi nazionali di lavoro (condotta attraverso i rapporti annuali sulla contrattazione collettiva di ADAPT) conferma inequivocabilmente come alcuni istituti centrali rispetto ai temi della innovazione organizzativa e della produttività (orari di lavoro, regime degli appalti e processi di esternalizzazione, mansioni e inquadramento dei lavoratori, formazione e politiche attive del lavoro, ecc.) siano solo marginalmente oggetto di intese collettive volte a governare il cambiamento in corso. Ancora prevalente è, per contro, il "peso di interdizione" delle organizzazioni sindacali (nei termini segnalati da W. Tobagi, *Cosa contano i sindacati*, Rizzoli, 1980) come dimostrano le numerose intese (tanto negli accordi nazionali che in quelli aziendali) che si preoccupano soprattutto di "sterilizzare", secondo il linguaggio sindacale, i più recenti interventi di riforma del quadro legale in tema di flessibilità e organizzazione del lavoro che infatti restano escluse dai rinnovi contrattuali.

È proprio da queste considerazioni che prendeva le mosse il *Libro Bianco* di Marco Biagi dell'ottobre 2001 e il suo tentativo – culminato con la riforma del mercato del lavoro che porta il suo nome – di spezzare quel farisaico equilibrio basato sulla valvola di sfogo del lavoro nero e delle collaborazioni fittizie che coinvolge complessivamente un esercito di persone senza tutele e senza diritti.

È proprio in funzione di un complesso processo storico volto alla razionalizzazione di un diritto del lavoro condizionato, sul volgere degli anni Ottanta, da stratificazioni normative successive, rigidità di matrice corporativa e interventi legislativi occasionali assai difficilmente riconducibili a una linea di evoluzione rettilinea che devono dunque essere correttamente letti (quantomeno nelle intenzioni) i cambiamenti normativi introdotti nell'area del mercato del lavoro dalla legge Biagi. Là dove un registro interpretativo in chiave di pura e semplice deregolamentazione risulterebbe, per contro, inappropriato perché lontano dai dati di realtà del mercato del lavoro di quel tempo largamente contraddittori rispetto a quanto scritto nei testi di legge ufficiali e nella manualistica del diritto del lavoro. Particolarmente emblematica, in questa prospettiva, è la storica inattitudine della norma lavoristica a discernere nella economia sommersa (come suggeriva Gino Giugni) i fenomeni patologici, finalizzati cioè alla sola evasione normativa e contributiva, da quelle rilevanti manifestazioni anticipatrici di moderni modi di organizzazione del lavoro. Con la conseguenza di relegare il più delle volte nella sfera della illegalità schemi gestionali e modelli lavorativi unicamente in ragione della inadeguatezza – e per molti versi anche arretratezza se si volge lo sguardo alla coeva esperienza di altri Paesi – dell'ordinamento giuridico italiano.

Pare dunque più corretto parlare, con riferimento alla legge Biagi, di innovazioni legislative ispirate all'inseguimento del mercato regolare e cioè all'obiettivo, non più differibile e coerente con la lotta per l'effettività del diritto del lavoro, di garantire, anche at-

traverso l'impiego delle sanzioni positive e di incentivi normativi, un maggiore grado di coerenza tra la norma astratta di legge e il sistema economico e sociale che è diretto a regolare. Un diritto del lavoro chiamato dalla legge Biagi a rendersi definitivamente partecipe dei valori della cultura industriale, e cioè a coniugare – in funzione di un progetto di “modernizzazione” idoneo a proporre ragionevoli alternative alle spinte verso la pura e semplice deregolamentazione (M. Biagi, *Un diritto in evoluzione. Riflessioni sulla legge n. 196/1997*, in M. Biagi (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro. Commentario alla legge 24 giugno 1997*, n. 196, Milano, 1997, pp. 21 e ss.) – i tradizionali obiettivi di giustizia sociale con quelli di efficienza e produttività imposti, oggi né più né meno che nella fase genetica del diritto del lavoro, dalle trasformazioni in atto nelle strutture economiche e sociali.

2. La svolta del pacchetto Treu e la riforma Biagi del mercato del lavoro

La legge Biagi non rappresenta pertanto una brusca innovazione ma riprende e porta a compimento alcune riforme avviate in questa direzione già nel corso degli anni Novanta – come la riforma del collocamento e il c.d. pacchetto Treu del 1997 – in una linea di sostanziale continuità non priva, tuttavia, di talune evidenti incongruenze e, anche, di elementi di vera e propria rottura ordinamentale (vedi ora T. Treu, *Dal pacchetto Treu alla legge Biagi*, in M. Tiraboschi, M. Tiraboschi (a cura di), *Venti anni di Legge Biagi*, ADAPT University Press, 2023, qui pp. 4-5). Non si può non fare cenno, a questo riguardo, alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del titolo V della Costituzione che, pur nella ambigua formulazione normativa dedicata alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”, aveva inciso su porzioni consistenti della disciplina di regolazione del mercato del lavoro prodotta nel corso della XIV Legislatura. Ma anche in questo caso il mutamento di paradigma è stato più apparente che reale come peraltro confermato dalle pronunce della Corte costituzionale. La svolta rappresentata dal pacchetto Treu era infatti stata solo parziale come dimostrano le rilevanti alterazioni – segnalate dallo stesso Tiziano Treu (T. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, 2001) – nel passaggio fra il progetto iniziale del Governo, l'accordo sindacale del 1996 e la legge approvata dal Parlamento nel 1997. E anche le ambiziose linee di riforma preannunciate dal Governo Berlusconi, con la pubblicazione del *Libro Bianco sul mercato del lavoro* dell'ottobre del 2001, sono state solo in parte coltivate sul piano legislativo attraverso la promulgazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, e dei relativi decreti di attuazione.

Al pari di quanto avvenuto in altri settori dell'ordinamento, le corpose modifiche introdotte al quadro legale sono state adottate con l'obiettivo – enunciato anche nell'ambito della Strategia europea per la occupazione a cui tutte queste riforme fanno espresso riferimento – di accrescere i tassi di occupazione regolare, superare le inefficienze del mercato del lavoro, promuovere la qualità e la produttività del lavoro. Ciò anche attraverso la ricerca e la sperimentazione – invero fortemente contestate da una parte del movimento sindacale – di nuove tecniche normative ritenute maggiormente adeguate, in un quadro economico e sociale profondamente mutato, a contemperare in modo pragmatico

le esigenze di efficienza e competitività delle imprese con le istanze di tutela dei lavoratori.

Decisamente problematico è tuttavia valutare se il processo di riforma del mercato del lavoro italiano promosso dalla legge Biagi possa o meno essere ascritto, nei suoi esiti finali se non già nelle intenzioni, a una vera e propria politica – o forse meglio filosofia – di liberalizzazione come da molti sostenuto prima ancora di poter apprezzare l'ampiezza e incisività delle riforme del decennio successivo, legge Fornero e *Jobs Act in primis*.

Tanto il pacchetto Treu quanto la legge Biagi erano, a ben vedere, manifestazione di una complessa fase di transizione nella quale inevitabilmente confluivano e si intrecciavano – come capita in ogni processo di riforma di un certo rilievo – linee di politica legislativa, culture politiche e tradizioni giuridiche assai diverse tra di loro e, in alcuni casi, persino poco o nulla conciliabili. Di modo che, anche a prescindere dai necessari processi di monitoraggio che ancora difettano nel nostro Paese, pare destinato al fallimento ogni tentativo volto a individuare in questi corposi provvedimenti una astratta omogeneità strutturale. Ma ancora più assorbente è la considerazione che lo stesso processo di riforma non può dirsi – allo stato e, certamente, ancora per molti anni – giunto a definitivo compimento.

Anche a prescindere dalla ambiziosa proposta di una riforma complessiva del mercato del lavoro – avanzata già nel corso della XIII Legislatura e ripresa nel patto di concertazione del 5 luglio 2002 – volta alla definizione di uno *Statuto dei lavori* su base universale e, dunque, in chiave di superamento della storica contrapposizione tra autonomia e subordinazione, la strada tracciata con la legge Biagi presupponeva quantomeno, per il suo completamento, la revisione del sistema degli ammortizzatori sociali e del quadro di disciplina degli incentivi alla occupazione. Per non parlare poi della concreta implementazione delle innovazioni introdotte nel quadro legale nei contesti organizzativi e aziendali che, come già anticipato, è risultata fortemente rallentata da un potere di interdizione giocato dalla contrattazione collettiva sia a livello di categoria sia a livello aziendale. Se non pare agevole rinvenire univoche direttrici di politica del diritto e una ispirazione unitaria nei singoli testi normativi presi a riferimento, e segnatamente il pacchetto Treu e la legge Biagi, ancor più problematico è poi il tentativo di fornirne una valutazione globale e complessiva. Operazione questa che, al di là di ogni ulteriore considerazione, pare in effetti possibile ed anzi necessitata solo là dove si acceda ad una interpretazione volta a valorizzare e ricomporre a sistema quei numerosi profili di continuità tra la XIII e la XIV Legislatura che rappresentano, a ben vedere, il naturale compimento e una maturazione di quei rivolgimenti normativi registratisi, seppur confusamente, già a partire dalla fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta.

3. L'ambiguo significato della locuzione “politiche di liberalizzazione” nell'ambito della disciplina di regolamentazione del lavoro

L'aver collocato la genesi della legge Biagi su un terreno di sviluppo in linea di sostanziale continuità col passato consente di rigettare le ricostruzioni esegetiche che hanno

enfaticamente, con accenti marcatamente ideologici, gli elementi di rottura di singoli frammenti normativi. Come se con la legge Biagi, al pari di quanto avvenuto agli albori della rivoluzione industriale, il mercato del lavoro italiano fosse riconsegnato al libero gioco delle forze del mercato, soggetto cioè alle sole regole del diritto comune dei contratti.

La verità, piuttosto, è che appare quantomeno equivoco parlare in questo caso di politiche di vera e propria liberalizzazione. Vuoi perché detta locuzione assume, in questo specifico ramo dell'esperienza giuridica, un significato decisamente negativo ponendosi frontalmente in contrasto con le ragioni stesse che stanno a fondamento della nascita e dello sviluppo di una disciplina autonoma e speciale, quantunque non autosufficiente, chiamata appunto "diritto del lavoro" e sostanzialmente finalizzata a bilanciare il potere contrattuale del singolo prestatore di lavoro rispetto alle distorsioni del libero mercato nelle fasi di costituzione, svolgimento e cessazione dei rapporti di lavoro. Vuoi anche perché, se con riferimento alle leggi Treu e Biagi di politiche di liberalizzazione si desidera proprio parlare, esse attengono, almeno nella esperienza sino ad oggi maturata nel nostro Paese, a interventi di modernizzazione e adeguamento del quadro normativo. A misure, cioè, di progressiva revisione di talune rigidità (spesso dovute a incrostazioni di tipo interpretativo) nell'impiego della forza-lavoro – solo impropriamente riconducibili a una politica di vera e propria deregolamentazione – che non trovano ragione in istanze di tutela dei diritti fondamentali del contraente debole ma che tanto incidono sulla competitività del Paese. Le linee di tendenza verso un alleggerimento normativo e una maggiore elasticità del mercato del lavoro, per quanto ora decisamente più marcate ed esplicite, non possono essere infatti grossolanamente confuse con una politica neo-liberista incentrata sul ritorno al libero contratto e sulla capacità autoregolativa del mercato. Semmai, anche i più recenti interventi normativi (legge Fornero e *Jobs Act*) possono essere intesi, al di là dei loro inevitabili limiti tecnici e politici, come un tentativo di portare a compimento, entro un quadro organico e unitario, taluni profili evolutivi del mercato del lavoro e del sistema di relazioni industriali che, come visto, trovano le loro premesse nella stagione dell'emergenza e della crisi del diritto del lavoro.

Rispetto agli assetti consolidati del diritto del lavoro di fine secolo, l'impatto della riforma Biagi del mercato del lavoro non presentava, in ogni caso, aspetti qualitativi o quantitativi di maggiore rottura di quanto non fosse avvenuto nel decennio che precede e, segnatamente, con il pacchetto Treu se non per il diverso colore del Governo che le aveva promosse. Ma si pensi anche, in una linea di sostanziale continuità, all'accordo di concertazione sulle regole di funzionamento del mercato del lavoro tra Governo e parti sociali del gennaio 1983 con cui veniva portato il primo significativo scossone alla vetusta disciplina del collocamento pubblico aprendo, al contempo, a un più largo ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato e ammettendo, altresì, nuove tipologie di lavoro flessibile quali i contratti di formazione e lavoro e il lavoro a tempo parziale. Si pensi poi alla articolata serie di misure strutturali e congiunturali in materia di politiche del lavoro contenute nel protocollo del luglio 1993, a favore della occupazione giovanile e in funzione della riattivazione del mercato del lavoro e della gestione delle crisi occupazionali. Misure poi estese e implementate con l'accordo del settembre 1996, che apriva la strada al pacchetto Treu, con cui si introduceva la contestata figura della fornitura professionale di manodopera (il c.d. lavoro interinale), si legittimavano i tirocini formativi e di orientamento, si avviava un primo riordino dei contratti a contenuto formativo e delle forme di lavoro a orario ridotto, modulato e flessibile, si allentava la disciplina sanzionatoria relativa all'utilizzo dei contratti a tempo determinato e si aboliva

il principio del monopolio pubblico del collocamento con il riconoscimento della legittimità di agenzie private di intermediazione.

Se tutti questi interventi, che pure rappresentano una chiara rottura rispetto al paradigma tradizionale del diritto del lavoro, non si pongono nel quadro di una filosofia di matrice neo-liberistica, lo stesso va detto per la stessa legge Biagi che, infatti, rispondeva a identiche logiche di razionalizzazione del sistema delle garanzie a fronte di mutamenti da tempo in atto, vale a dire: espansione dell'area del lavoro sommerso e non istituzionale, modificazione dei processi produttivi e innovazioni organizzative dovute all'impiego delle nuove tecnologie, globalizzazione e internazionalizzazione dei mercati, terziarizzazione della economia, ingresso nel mercato del lavoro di forza-lavoro (specie giovani e donne) che richiede prestazioni modulate dal punto di vista degli orari ovvero a carattere intermittente o discontinuo, ecc.

4. Deregolazione, riregolazione, decentramento

Si conferma pertanto l'utilità di leggere – e ricostruire – l'evoluzione del quadro legale tra pacchetto Treu e legge Biagi secondo un consolidato registro interpretativo che suggerisce di distinguere gli interventi di riregolazione (o riformalizzazione) e/o di decentramento (o devoluzione) delle fonti normative dalle misure più propriamente riconducibili al diverso concetto di deregolamentazione. È questa, a ben vedere, la migliore prospettiva di indagine per mettere a frutto l'insegnamento di un Maestro come Matteo Dell'Olio, che pure non ha mancato di sollevare perplessità rispetto alla più recente produzione normativa: «di fronte a una legge vigente l'atteggiamento del giurista deve essere quello leale di interpretarla e di applicarla nel modo più razionale e ragionevole possibile, senza “caccia agli errori” che serve a ben poco» e tanto più senza ideologie e posizioni preconcepite (M. Dell'Olio, *Intervento*, in L. Ficari, a cura di, *Tutele del lavoro e nuovi schemi organizzativi nell'impresa*, Giuffrè, 2005, p. 160).

4.1. Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro e sostegno alla bilateralità

Un caso di autentica deregolazione si è indubbiamente registrato in materia di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Ma ciò è avvenuto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, con misure che preannunciavano il superamento, formalmente avvenuto nella seconda metà degli anni Novanta, del principio del monopolio statale del collocamento. Vero è, peraltro, che il rigoroso sistema pubblicistico di incontro tra domanda e offerta di lavoro non aveva mai operato a regime, di modo che l'intervento normativo successivo assume più propriamente, e su impulso delle politiche comunitarie in tema di occupazione e diritto della concorrenza, il significato di una vera e propria riformalizzazione della materia resa necessaria anche dal nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni scaturito con la riforma del titolo V della Costituzione. Pare in effetti arduo parlare, con un qualche fondamento scientifico, di liberalizzazione indiscriminata e di politica di mera deregolazione con riferimento a un sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro che, a differenza di quanto già avveniva in buona parte degli altri or-

dinamenti europei, ancora vietava l'ingresso nel mercato del lavoro a operatori privati salvo non fossero in possesso di una debita autorizzazione amministrativa rilasciata sulla base di rigorosi requisiti formali e sostanziali. Vero è, piuttosto, che la fluidificazione del mercato del lavoro, con il passaggio dalla idea di "funzione pubblica" a quella di "servizio", aveva come unico obiettivo quello di esaltare le finalità sociali della iniziativa economica privata, molto più di quanto aveva dimostrato di poter garantire un sistema vincolistico tanto rigoroso sul piano formale quanto privo di effettività nella prassi operativa. La finalità dell'intervento normativo era, in definitiva, la creazione di un vero e proprio mercato del lavoro, a tutela della effettività del diritto al lavoro nel rispetto dei principi di sussidiarietà, trasparenza ed efficienza, e non certo una liberalizzazione senza regole delle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Accanto ai regimi di autorizzazione degli operatori privati, particolare importanza assumevano, in questa prospettiva di riregolazione e riformalizzazione del mercato del lavoro, i regimi di accreditamento regionale, diretti a dare vita sul territorio, secondo una logica di programmazione e ottimizzazione delle risorse esistenti, ad una rete integrata e decentrata di servizi al lavoro (incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati e della fasce deboli, sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori, ecc.) imperniata sulla cooperazione e il raccordo attivo tra operatori pubblici e operatori privati. Sempre nell'ottica del presidio del territorio va inquadrato anche il sostegno legislativo alla bilateralità, intesa dalla legge Biagi (art. 2, comma 1, lett. h, d.lgs. 276/2003) alla stregua di strumento privilegiato di regolazione e governo condiviso del mercato del lavoro.

4.2. I processi di esternalizzazione e il ricorso ai mercati esterni del lavoro

Analogo ragionamento può essere sviluppato con riferimento alla disciplina dei fenomeni interpositori e alla esternalizzazione delle relazioni di lavoro. L'abrogazione della legge n. 1369/1960 (a cui aveva fatto seguito anche la formale abrogazione degli articoli 1-11 della legge n. 196/1997 sul lavoro interinale) rappresentava infatti il tentativo di riformalizzazione di una vasta area del lavoro caratterizzata per il basso tasso di effettività della norma inderogabile di legge divenuta, nel corso del tempo, sempre più inadeguata a governare i nuovi modelli di produzione e organizzazione del lavoro. L'abrogazione della vetusta disciplina che aveva sino ad allora malamente governato i fenomeni di esternalizzazione e internalizzazione del lavoro non era funzionale a una sostanziale deregolazione, ma rappresentava unicamente la condizione per una revisione normativa dell'intera materia. Dal drastico divieto di ogni forma di utilizzazione mediata della forza-lavoro, anche quando non accompagnata da un intento fraudolento o lesivo degli interessi (anche solo potenziali) del lavoratore, attenuato solo in via di deroga ed eccezione dalla legge n. 196/1997, si era infatti passati a un quadro normativo, invero già largamente anticipato da alcune pronunce della giurisprudenza, più coerente con le logiche di organizzazione d'impresa. Restava in ogni caso fermo, a tutela dei lavoratori, il generale divieto di interposizione nei rapporti di lavoro, che veniva reso maggiormente effettivo dalla legge Biagi grazie all'avvio di un processo di emersione degli appalti di servizi irregolari e fraudolenti. Nella stessa prospettiva anche la disciplina degli appalti e dei trasferimenti di azienda veniva rimodulata, certamente in funzione del mi-

gioramento della performance dell'impresa ma anche con maggiori garanzie di stabilità del lavoro. Aumentava così la possibilità per le imprese di ricorrere legittimamente ai mercati esterni e, conseguentemente, di ripensare in profondità i modelli organizzativi del lavoro nella convinzione – propria anche delle istituzioni comunitarie – che solo governando il cambiamento è possibile mantenere e sviluppare il capitale umano di un determinato sistema produttivo.

Alla luce dei variabili costi di transazione presenti in ciascuna azienda e in ciascun settore produttivo, la somministrazione di lavoro non era più semplicemente – e semplicisticamente – equiparata a una ipotesi di lavoro a tempo determinato. Essa, piuttosto, rappresentava nell'impianto del decreto legislativo n. 276/2003 una ipotesi di specializzazione organizzativa e gestionale che opera sì sul versante della flessibilità occupazionale ma anche, se non soprattutto, su quello della modernizzazione dell'apparato produttivo – e anche della pubblica amministrazione – mediante modelli di integrazione contrattuale tra imprese coordinati da operatori polifunzionali e altamente qualificati, quali sono appunto le nuove agenzie del lavoro.

4.3. Capitale umano, flessibilità tipologica, innovazione organizzativa e poteri datoriali

Sempre nell'ottica dello sviluppo del capitale umano e della innovazione organizzativa si possono conseguentemente leggere gli interventi della legge Biagi sulle tipologie contrattuali a contenuto formativo, sulle forme di lavoro non standard e sulla organizzazione degli orari di lavoro. Centrale, in questa prospettiva, era la più recente evoluzione della disciplina di regolazione del contratto di lavoro a tempo determinato con cui prendeva corpo, sulla scia del pacchetto Treu del 1997, il processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano.

La tecnica di regolamentazione delle ipotesi di legittima apposizione del termine utilizzata dal decreto legislativo n. 368/2001 era indubbiamente innovativa. Pare tuttavia difficile parlare, almeno con riferimento alle condizioni sostanziali di legittimazione del termine, di un vero e proprio capovolgimento di prospettiva, tale da dare luogo a una radicale quanto indiscriminata liberalizzazione del contratto a tempo determinato. Le innovazioni formali introdotte dal decreto legislativo n. 368/2001, se pure possono forse essere sembrate decisive ad un raffronto puramente testuale tra la lettera della legge n. 230/1962 e la lettera del nuovo disposto normativo, non risultavano infatti di portata così radicale se collocate nell'ambito della storia e della più recente evoluzione dell'istituto. Ampia conferma di ciò si ha con riferimento alle interpretazioni fornite in quella oramai lontana stagione dalla giurisprudenza – ma anche negli interventi della contrattazione collettiva – che hanno seguito una linea mai così ferma e ispirata alla continuità col passato nonostante le novità e forse proprio per contrastare mutamenti considerati solo apparenti. Tanto da indurre anche quella dottrina che, con riferimento alla precedente evoluzione del dato legale, aveva parlato del contratto di lavoro a termine alla stregua di una fattispecie polarizzante del diritto del lavoro a giudicare il processo di riforma, avviato con il decreto legislativo n. 368/2001 in termini di «liberalizzazione negata» (L. Montuschi, *Il contratto a termine e la liberalizzazione negata*, in *q. Rivista*, 2006, 1, pp. 109-129). Vero è, semmai, che con la tecnica di regolazione introdotta con il decreto legislativo n. 368/2001 il nostro ordinamento si orientava nuovamente verso l'originaria ispirazione antifraudolenta della disciplina del termine, esclu-

dendo ogni opzione verso la pura e semplice rigidità nella occupazione cui avevano dato luogo le degenerazioni interpretative della legge n. 230/1962 volte a imporre vincoli e condizionamenti nella gestione flessibile della forza-lavoro indipendentemente da ragioni di tutela di diritto fondamentali del lavoratore.

La riforma del 2001 del contratto a termine, che anticipava i contenuti e il metodo della legge Biagi, aveva in effetti come obiettivo quello di contenere il potere, altrimenti discrezionale, del datore di lavoro di apporre un termine alla durata del contratto di lavoro superando, tuttavia, lo storico pregiudizio verso il lavoro temporaneo. Vero è, peraltro, che il ricorso al lavoro a termine non era liberalizzato perché vincolato dalla presenza di ragioni di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo.

Ciò comportava, sul piano delle tecniche di tutela del lavoro, l'imputazione dell'onere probatorio circa la ragionevolezza e la legittimità di determinate scelte organizzative e gestionali in capo al datore di lavoro. Né più né meno di quanto avvenuto, in seguito, con la legge Biagi con riferimento alla controversa area delle collaborazioni coordinate e continuative di natura non subordinata, dove il legislatore, con chiara finalità antifraudolenta, poneva l'obbligo in capo alle parti negoziali di esplicitare *ex ante* le modalità organizzative della prestazione di lavoro tali da escludere il vincolo di dipendenza. Come confermato dalla magistratura, il lavoro a progetto, poi abrogato col *Jobs Act* del 2015, non era infatti una nuova tipologia contrattuale ma una modalità di svolgimento delle collaborazioni coordinate e continuative di cui all'articolo 409, n. 3, del Codice di procedura civile. Semplicemente venivano con la legge Biagi introdotte alcune barriere di tipo definitorio e sanzionatorio al fine di delimitarne l'utilizzo a quelle sole prestazioni che fossero genuinamente di lavoro autonomo e cioè rese in funzione di un risultato predeterminato che le caratterizza e ne delimita l'ambito di svolgimento. Anche in questo caso, come avvenuto con riferimento al lavoro a termine, la modalità a progetto assumeva rilevanza ai fini probatori posti dalla legge Biagi in capo al committente della prestazione lavorativa in deroga alla regola codicistica di cui all'articolo 2697. Nel senso cioè di imporre, a quanti sottoscrivevano un contratto di collaborazione, di esplicitare in anticipo – attraverso l'individuazione di un progetto specifico, programma di lavoro o fase di esso – l'oggetto del contratto da realizzarsi secondo modalità tali da garantire l'effettiva autonomia del collaboratore salvo presumere che il rapporto di lavoro si considerasse sin dall'origine di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

L'intento di aggredire quella immensa area di lavoro irregolare e grigio che spesso si nascondeva (e ancora oggi si nasconde) sotto l'insegna delle collaborazioni coordinate e continuative, e che tanto limitava l'adozione di modelli organizzativi alternativi a una politica di mero contenimento del costo del lavoro, imponeva un contestuale intervento nell'area della subordinazione al fine di mettere a disposizione del sistema delle imprese valide alternative all'utilizzo distorto – quale vera e propria forma di concorrenza sleale – della flessibilità tipologica dei contratti di lavoro autonomo. Si spiega così l'intervento sulla disciplina che governava l'organizzazione degli orari di lavoro, la ridefinizione degli spazi di utilizzo delle tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile, l'introduzione dello strumento della certificazione a garanzia della volontà effettiva delle parti nella definizione del regolamento contrattuale, la riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza e, infine, la revisione dei contratti a contenuto formativo (apprendistato, contratto di formazione e lavoro e contratto di inserimento), finalizzata a realizzare percorsi di formazione effettiva e coerenti con l'obiettivo dell'apprendimento lungo l'intero arco della vita e, al tempo stesso, arginare le prassi, alquanto diffuse nel

nostro Paese, di utilizzo improprio, alla stregua di una forma di flessibilità surrettizia, delle forme di lavoro miste a formazione e dei relativi incentivi economici.

5. Un bilancio (im)possibile

Un vero e proprio bilancio della legge Biagi è impossibile per l'assenza, nel nostro Paese, di strumenti condivisi e istituzionali di monitoraggio e valutazione delle riforme del lavoro. E questo nonostante la legge Biagi avesse previsto la costituzione di una apposita cabina di pilotaggio con compiti di valutazione degli esiti applicativi (articolo 17, decreto legislativo n. 276/2003) anche in vista di possibili interventi correttivi. Vero anche che le polemiche e le radicate opposizioni alla legge, sintomo di difficoltà di ordine culturale che esistono ancora oggi in Italia nell'affrontare i processi di modernizzazione del diritto del lavoro, ne hanno largamente rallentato la messa a regime, la recezione nei contratti collettivi e l'utilizzo nella prassi contrattuale. Se non è possibile un bilancio empirico, con riferimento all'impatto sulle dinamiche del mercato del lavoro, resta tuttavia possibile un bilancio culturale di questa stagione di riforme che cercavano di risolvere, in modo pragmatico e sperimentale, alcuni dei nodi storici del lavoro nel nostro Paese. E il bilancio non può che essere in chiaroscuro se si pone attenzione ai contenuti e alle forme dell'attuale dibattito politico e sindacale sui temi del lavoro che mostra come poco sia cambiato rispetto a venti anni fa se non per una maggiore penalizzazione e impoverimento dei lavoratori e delle imprese italiane rispetto alle dinamiche della economia internazionale (si vedano, al riguardo, le opinioni di alcuni dei Maestri della nostra materia raccolte in M. Tiraboschi (a cura di), *Venti anni di Legge Biagi*, ADAPT University Press, 2023).

Il passo compiuto con l'approvazione della riforma accelerava indubbiamente i tempi del processo di modernizzazione della disciplina del diritto del lavoro italiano, ma non ne esauriva l'intero percorso, che restava – e in parte resta – ancora da compiere, soprattutto sul piano culturale, che è il fronte su cui ancora si gioca la battaglia decisiva per la riforma del nostro mercato del lavoro. Come ammoniva del resto lo stesso Marco Biagi a chiusura di un commentario sulla disciplina del lavoro a termine con cui si era avviato il processo di riforma del nostro mercato del lavoro, «sul piano pratico, tuttavia, la vera riforma deve essere non normativa ma culturale, proprio a partire dallo spirito con cui si andranno a interpretare le norme del decreto che qui si commenta. La modernizzazione del mercato del lavoro è un processo particolarmente complesso e delicato che richiede da parte di tutti quell'atteggiamento positivo nei confronti dei cambiamenti che da tempo ci viene richiesto dalle istituzioni comunitarie» (M. Biagi, *La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano*, in M. Biagi, a cura di, *Il nuovo lavoro a termine*, Milano, Giuffrè, 2002, qui p. 20). Ciò che viene richiesto ancora oggi, non solo agli operatori pratici ma anche alle parti sociali e agli studiosi del diritto del lavoro, è dunque «di provare ad abbandonare una cultura (anche giurisprudenziale) costruita sul sospetto e sulla diffidenza». E da questo punto di vista si può certamente dire che il cuore pulsante della legge Biagi è ancora oggi vivo ma resta ancora largamente da implementare sul piano culturale e valoriale al di là delle singole soluzioni tecniche.