

La riforma Biagi tra liberismo e interventismo. Le varie flessibilità.

Autore: Viceconte Massimo

In: Diritto del lavoro

Così F.A. Hayeck¹ con grande semplicità, descriveva il funzionamento del mercato: alla domanda «se menti acute... non sono in grado di far funzionare con successo un sistema economico, come potrebbe un mercato libero (nato da un comportamento libero e cresciuto, per così dire, senza educazione) risultare migliore? La risposta è nei mezzi che coloro che hanno interessi congiunti trovano per comunicare l'uno con l'altro. Persino l'individuo più ottuso è a conoscenza di quali delle proprie doti possono risultare utili agli altri. L'evoluzione dei mezzi di organizzazione sociale - risultato delle azioni umane ma non dei progetti umani - è la risposta sia reale che teorica al problema economico del coordinamento dei bisogni e dei progetti di milioni di soggetti dispersi un po' ovunque».

Non sempre chi "progetta" (e legifera) ha la consapevolezza dei risultati cui approderà il suo progetto. Ma tale concetto poteva già ritrovarsi in Hegel quando parlava della metafora della talpa dello Spirito che scava sotto la storia, con i meccanismi più strani, per raggiungere le sue finalità inconsapevoli². C'è anche chi parla di eterogenesi dei fini.

Ebbene, per inquadrare la nostra analisi in un contesto definito, possiamo fare una considerazione di base: l'evoluzione dell'ordinamento giuslavoristico del nostro Paese, nel dopoguerra, è caratterizzata indubbiamente da diverse fasi.

Non può certo negarsi che l'impianto codicistico, introdotto nel 1942, sia di stampo liberale. La Costituzione contiene, invece, principi di solidarietà e socialità uniti a principi liberistici. Non sta a noi dar conto del perché di simile promiscuità... Interventismo statale e iniziativa del privato, coesistenti nel quadro normativo, generano un equilibrio instabile e i presupposti legali per l'oscillazione del pendolo dell'economia.

L'accrescersi nel nostro Paese del potere delle organizzazioni sindacali (di ispirazione socialista e cattolica) ha fatto pendere, attraverso l'interventismo statale, dagli anni '60 agli anni '80 la bilancia degli equilibri socio-economici verso lo stadio di una forte tutela sociale del lavoratore a scapito del libero gioco delle forze economiche nel mercato ed a determinato un indirizzo economico quanto meno keynesiano³ se non, potremmo azzardare, tendente a una forma di socialismo⁴.

Prendendo le mosse pertanto dalla legislazione codicistica che prevedeva da un lato il tipo fondamentale del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e dall'altro la norma fondamentale (da

considerare, senza ombra di dubbio, un principio generale dell'ordinamento) di cui all'articolo 1322 c.c. (Autonomia contrattuale) la quale stabilisce: «Le parti possono liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge», osserviamo che è seguito un primo periodo durante il quale le parti, in effetti, introdussero contratti atipici (il part-time, ad esempio) e stipularono contratti a termine che, nella loro prima versione, richiedevano per la loro validità il solo requisito essenziale della forma scritta. Al primo periodo ne seguì un secondo [dagli anni '60 in avanti] caratterizzato da una legislazione restrittiva di tali possibilità (legge sul contratto a tempo determinato n. 230 del 1962, legge sul part-time n. 863 del 1984).

Il trend cambiò a causa dell'incipiente crisi degli anni '80-'90 e per l'influenza della legislazione introdotta dalla Comunità Europea, ispirata ai principi di Maastricht.

La nuova tendenza liberalizzante culminò nella reintroduzione del contratto a tempo determinato, per usare un termine figurativo, "a banda larga" nonché il diffondersi di contratti atipici, tra i quali spiccava il c.d. contratto di collaborazione coordinata e continuativa. A questo punto le due anime si sono contrapposte. Da un lato si richiedevano più tutele per le nuove categorie di lavoratori scarsamente protetti sia sul versante normativo che su quello previdenziale, dall'altro lato si sollecitava maggiore flessibilità, per rispondere alla sfida della globalizzazione.

Ora, è possibile raggiungere la flessibilità, con l'obiettivo di ridurre la disoccupazione, diminuire i costi e aumentare la competitività delle imprese, mediante vari strumenti: le vie sono, in effetti, diverse. Può ottenersi, ad esempio, con la "flessibilità degli orari" oppure con la "flessibilità dei tipi di rapporti di lavoro". La scelta dipende da vari fattori quali il retaggio storico del Paese, i rapporti di forza tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, gli indirizzi politici al momento prevalenti, ecc.

A) La flessibilità degli orari ci risulta praticata in prevalenza in Europa:

da "The Wall Street Journal Europe" del 15-17 ottobre 2004: «La flessibilità emerge nel mercato del lavoro europeo - Il rapporto della Banca della Comunità Europea mostra il nuovo trend di molte aziende di tagliare le ore di lavoro anziché i posti di lavoro: il notoriamente rigido mercato del lavoro sembra diventare più flessibile. Le imprese dal Portogallo alla Germania hanno tagliato i costi durante l'ultima crisi riducendo il numero delle ore lavorate anziché tagliare i posti di lavoro. Questo è un segnale dall'ultima grande crisi economica degli inizi degli anni '90, allorché le imprese con poche possibilità di flessibilità per ridurre le ore di lavoro furono costrette ad estromettere molti lavoratori, risultando troppo costosi i contratti di lavoro a tempo indeterminato per le imprese medesime. Le stesse allora avevano un solo, rozzo, strumento per affrontare i cambiamenti nei bisogni di mano d'opera.

La ECB, nel delineare il trend nel rapporto mensile pubblicato giovedì, ha detto che l'accresciuta flessibilità contribuisce ad "abbassare i costi connessi alle assunzioni e ai licenziamenti di personale stabile a tempo pieno". Tale pratica può contribuire ad appianare gli alti e bassi dei cicli economici e a

rendere più sopportabile il disagio dei cali per i lavoratori così come per le imprese che dipendono dalla loro capacità di spesa, come i commercianti.». Ed ancora: «gli economisti dicono che il trend che si manifesta rappresenta un passo nella giusta direzione per un mercato del lavoro pesantemente regolato in cui i datori di lavoro sono spesso costretti a pagare per costosi benefits relativi a salute e pensioni che rendono le assunzioni proibitive». Ed infine: «le imprese trovandosi ad affrontare le pressioni della concorrenza e non facendo utili chiedono ai dipendenti di lavorare un maggior numero di ore senza maggiorazione della retribuzione. La settimana scorsa la Siemens AG ha negoziato un accordo che comprende il taglio di un'ora di paga alla settimana per ciascuno dei 1100 lavoratori nello stabilimento di Bruchsal, in Germania. In aggiunta ad un congelamento della paghe per il 2005, l'azienda può richiedere ai lavoratori di prestare attività lavorativa per la durata di circa un'ora addizionale alla settimana - oltre le 35 ore - senza alcuna maggiorazione di paga, se la produzione cresce. Il gigante industriale ha garantito che l'accordo assicurerà posti di lavoro in Germania, che, altrimenti, avrebbero dovuto essere presi in considerazione per un trasferimento all'estero».

Una siffatta flessibilità, affidata alla libera gestione delle parti ci pare in sintonia con il "mercato". Infatti i bisogni di lavoro (la domanda di lavoro del mercato) in aumento o in diminuzione vengono liberamente soddisfatti dagli attori del mercato. Le forze in tal caso agiscono liberamente senza interventi esterni.

B) Nel nostro Paese si è optato per la flessibilità dei tipi di contratti. Si tratta, in definitiva, di una flessibilità degli organici.

Segni di liberalizzazione si erano manifestati, assai prima della riforma. La contestata introduzione nel nostro ordinamento del lavoro interinale, il recepimento della direttiva comunitaria sul contratto a tempo determinato, l'auspicio di parte importante della dottrina per l'introduzione nel nostro ordinamento di figure contrattuali molto flessibili (il contratto di lavoro on call, il job sharing).

La riforma arrivò dopo un deciso mutamento del clima politico nel nostro Paese. A questo punto è necessario farsi una domanda: è possibile qualificare come "liberista" tale riforma? Restringendo l'indagine ad una parte del decreto (in particolare con l'esclusione del Titolo II attinente all'organizzazione e disciplina del mercato del lavoro), nel complesso può dirsi che il legislatore, con il provvedimento di riforma, interviene a riordinare e a mettere a disposizione degli operatori del mercato (lavoratori e datori di lavoro) una "serie di strumenti/opportunità" e lascia ad essi la scelta del tipo di rapporto di lavoro da porre in essere in base alle proprie esigenze; ciò non può che considerarsi in linea con i principi liberisti, ma non basta.

La riforma, a nostro avviso, introduce un modello di mercato del lavoro con sfumature dirigiste. Essa non presenta un disegno unitario, non è scevra da ambivalenze. In pratica segue tre direttrici di sviluppo:

a) innanzitutto pone nuovi strumenti legali a disposizione degli operatori del mercato del lavoro, in particolare il lavoro a progetto e il contratto di somministrazione a tempo indeterminato; in controtendenza con l'indirizzo degli anni '60-'80 aumenta le possibilità di utilizzo di altri strumenti già

esistenti (quali il contratto part-time); in generale indirizza, dunque, verso la c.d. flessibilità dei tipi legale;

b) inoltre rafforza l'inderogabilità delle norme regolatrici del rapporto di lavoro, introducendo uno strumento "forte" quale la certificazione;

c) infine, implicitamente (e questo è il punctum dolens, con il distacco dalle regole liberiste) elimina ogni strumento, non legato a un singolo progetto, rapportabile alla sola volontà di collaborazione delle parti; mancherebbe proprio quella zona intermedia, non rapportabile al lavoro subordinato o parasubordinato regolamentato o al lavoro autonomo; area di libero scambio nella quale i singoli bisogni (domanda e offerta di lavoro) si incontrano, nel "libero gioco delle forze di mercato"; attività che non hanno un progetto a monte ma che possono indurre la nascita di un progetto a valle; l'area dei nuovi lavori e delle nuove specializzazioni; l'area della flessibilità spontanea non riconducibile alla sfera della legge ma alla sfera dell'autonomia dei privati.

Così, se da un lato le parti "possono" liberamente scegliere, tra i vari strumenti posti a disposizione, quelli che più soddisfano le loro esigenze, e ciò in conformità dei canoni liberisti; dall'altro "debbono" scegliere solo quegli strumenti che il legislatore ha delineato, con l'impossibilità di adottare forme diverse in contrasto, per questo aspetto, con i canoni propri del liberismo⁵.

In altri termini, la riforma, con una veste di quasi Testo unico del rapporto di lavoro atipico, ha la pretesa di regolamentare tutti gli spazi dei bisogni di lavoro, ossia dell'attività lavorativa che si colloca all'interno della cerchia del lavoro autonomo. Per tal modo, appare come un "sistema chiuso", che non "guarda" al mercato, un sistema in cui gli operatori possono scegliere solo al suo interno, scegliere le opzioni contenute in esso e solo quelle.

Peraltro, una delle critiche più importanti che sono state mosse è proprio quella di avere introdotto e/o codificato (leggendo la riforma in una con le altre norme vigenti) un numero eccessivo di contratti di lavoro. Questo aspetto negativo è proprio da ricondursi alla pretesa di volere coprire specificatamente tutte le possibilità di collaborazione lavorativa, laddove spazi avrebbero dovuto essere lasciati alle autonomie dei privati (c.d. ordinamento dei privati), tracciando soltanto dei confini consistenti in regole essenziali, trattamenti minimi economici e normativi da rispettare sempre e comunque, all'interno dei quali può agire il mercato.

Indubbiamente nel sistema - o modello - introdotto dalla riforma svolge un ruolo, al tempo stesso centrale e di chiusura il c.d. «lavoro a progetto»: esso copre tutta l'area lasciata scoperta dalle altre figure contrattuali. Ed è questo il problema di fondo. Ove si osservi che nel formulare le linee della riforma si partiva da una area indistinta («si dimentica probabilmente di rilevare (così si esprimevano i riformatori⁶, n.d.r.) come le collaborazioni coordinate e continuative siano state, fino ad oggi, una figura indicativa non tanto certo di una fattispecie negoziale tipica, quanto piuttosto di un insieme indistinto di rapporti di lavoro accomunati generalmente dal vincolo della dipendenza economica») e si è seguita la filosofia di attuare «una operazione di politica legislativa volta a far transitare quanti più rapporti possibili

e secondo una certa gradualità temporale, dall'incerta area del lavoro così detto grigio o atipico agli schemi del lavoro dipendente, opportunamente ampliati e diversificati in funzione di questo obiettivo di sostanziale rimodulazione delle tutele verso forme di flessibilità regolata e sindacalmente controllata», orbene, sorvolando sulle non perspicue espressioni usate, ci pare di capire che l'insieme indistinto, preesistente, di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, di fatto, con l'attuazione della riforma, si sarebbe dovuto divaricare, a forbice, prendendo due direzioni, trasformandosi, cioè, o in a) contratti di lavoro a progetto là dove si configuravano il "progetto" o il "programma" o le "fasi di esso" (la cui nozione non è anch'essa tuttora del tutto perspicua); ovvero in b) contratti di lavoro subordinato nelle sue forme tradizionali o nelle forme nuove introdotte dal decreto. Il ragionamento ci pare viziato alla radice, nel senso che il rapporto, già etichettato ante riforma come collaborazione coordinata e continua, presenterà sempre e comunque un suo "insieme di contenuti". Tale "insieme di contenuti", secondo gli intendimenti dei riformatori, se sufficientemente omogeneo, avrebbe dovuto configurarsi come "progetto" e quindi, nei dovuti tempi, trasformarsi in un contratto di lavoro a progetto, ma avrebbe anche potuto essere "spinto" dal datore di lavoro verso una prestazione autonoma ex articolo 2222 c.c., che desse lo stesso risultato. Ove invece l'"insieme di contenuti" non presentasse le caratteristiche necessarie di omogeneità tali da poter configurare un "progetto", si avrà, allora, un insieme di compiti diversi e non organici, anche generici, comunque disomogenei, genericamente collegati e genericamente coordinati agli obiettivi aziendali. Non vediamo come questo secondo agglomerato di compiti, che si svolgono al di fuori dell'organizzazione aziendale, possa indurre il datore di lavoro a optare per un rapporto di lavoro subordinato o per un contratto di lavoro a progetto - laddove ciò non gli è stato imposto (sia pure a tempo determinato) in presenza di compiti organici - piuttosto che a interrompere la collaborazione medesima o a "spingerla" - eterogenesi dei fini - ad un rapporto di lavoro autonomo ex articolo 2222 c.c.

Se poi, da un lato, non può disconoscersi che la messa a disposizione degli operatori di una molteplicità di strumenti consente di differenziare la domanda, coprendo le diverse necessità (non sempre il bisogno è a lungo termine né è full time), con conseguente potenziale incremento della stessa può indubbiamente aumentare; d'altro lato va rilevato che tale messa a disposizione di molteplici strumenti, di per sé sola, non può essere sufficiente a determinare un reale incremento di domanda di lavoro, in quanto occorre tenere conto anche degli altri fattori della produzione quali l'esistenza di capitali idonei e la capacità organizzativa (vedasi Marshall) nonché delle caratteristiche del mercato, quali la domanda di prodotti nel mercato, la propensione al consumo, la produttività marginale del fattore lavoro [che rappresenta, poi, l'indice di convenienza ad assumere da parte dell'imprenditore].

C) Ma c'è una terza flessibilità. La flessibilità del prodotto, da intendersi come adeguamento del prodotto agli standard di qualità e di nuove tipologie richiesti dal mercato. Tale flessibilità può anche denominarsi come innovazione, ed è, forse, lo strumento più forte per sconfiggere la crisi economica e la disoccupazione. «Il profitto fu... visto, non del tutto irragionevolmente, come il compenso dell'innovazione e dell'assunzione di rischi»⁷. Gli economisti classici usavano dire che "l'offerta crea la domanda" «nel senso che la produzione di merci genera una domanda aggregata effettiva sufficiente ad acquistare l'offerta totale di merci... Qualcuno in qualche luogo si piglia tutto»⁸. Ciò è stato dimostrato non essere vero, tuttavia, non può negarsi che l'offerta di un buon prodotto determini un aumento della sua richiesta.

La competitività si crea sicuramente con il contenimento delle spese, ma anche - e soprattutto - mediante la qualità del bene che si produce e si immette sul mercato.

Note

1. Friedrich August von Hayek (Vienna 1999 - Friburgo 1992), economista, formato alla scuola di economia fondata da C. Menger, dove ebbe come maestro Von Mises, divenne direttore dell'Istituto Austriaco per la Ricerca Economica e ricoprì il ruolo di lettore di economia all'Università di Vienna. Nel 1931 si trasferì alla London School of Economics e nel 1950 all'Università di Chicago. Nel 1974 gli fu conferito il premio Nobel per l'economia. Autore di numerose opere prevalentemente di carattere economico, fra cui la più famosa di tutte fu *The Road to Serfdom* (traduzione italiana, *La via della schiavitù*, Milano, 1955). La citazione del testo è tratta da F.A. HAYECK, *Hayek su Hayek* a cura di S. KRESGE e L. WENAR, Ed. Ponte alle Grazie S.p.a., Firenze, traduzione di Ermenlinda Campani, 1996, 38 (titolo originale *Hayek on Hayek. An autobiographical dialogue* - The University of Chicago Press, Chicago, 1994). Il riferimento alla "mente acuta" riguardava specificatamente il noto economista John Kenneth Galbraith.

2. V.G.W.F. HEGEL, *Fenomenologia dello spirito*, a cura di E. ARRIGONI, Ed. Armando, 2000, "Introduzione", 33.

3. J.M. KEYNES (1883-1946) è l'autore del noto *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (1936) (*Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*) considerato tra i massimi

economisti moderni.

4. Vedasi P. GINSBURG, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Ed. Einaudi, 1989 che ricorda (a pagina 362) la famosa «nota aggiuntiva» del 1962 di Ugo La Malfa, allora Ministro del Bilancio che sottolineava la necessità di una pianificazione economica concertata sia con i sindacati che con gli industriali. Era del resto noto che la gestione delle risorse pubbliche era frutto di un compromesso tra governo e opposizione che si consumava nelle commissioni parlamentari dove occorreva una maggioranza dei quattro quinti per approvare una legge, vedasi P. GINSBURG, *op. cit.* (pagina 208): «[l'opposizione] trovò così una strada secondaria per rappresentare i propri interessi»; vedasi pure N. TRANFAGLIA, *Il regime della razza padrona*, *Repubblica* del 25 aprile 1993: «il consociativismo strisciante tra governo e opposizione comunista è divenuto più largo e sistematico. I partiti sono divenuti allora i protagonisti di un'occupazione dello Stato e delle istituzioni che ha visto declinare la centralità del parlamento e che ha espropriato sempre di più gli italiani dei loro diritti di scelta e controllo di chi governa».

5. Per liberismo si intende, normalmente, un sistema economico, riconducibile al pensiero di Adamo Smith, nel quale non vi è alcun intervento dello Stato nell'economia lasciata al "libero gioco delle forze del mercato" (o più propriamente vi è un intervento limitato: i liberisti ammettono l'intervento dello Stato nel creare un quadro entro cui opera la concorrenza e che si possa ricorrere alla regolamentazione diretta da parte dello Stato là dove non è possibile creare le condizioni per un funzionamento efficace della concorrenza: sul punto vedasi F.A. VON HAYEK, *La via della schiavitù*, ed. Rusconi, 1995, Capitolo 3 "Individualismo e collettivismo").

6. Vedasi M. TIRABOSCHI, *Il lavoro a progetto e le collaborazioni occasionali*, ne *La Riforma Biagi - Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, a cura di M. TIRABOSCHI, Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi", in *Guida al lavoro*, I Supplementi, 4, 2003, 108.

7. Vedasi J.K. GALBRAITH, *Storia dell'economia*, Milano, Traduzione di F. Ghiaia, 1994, 123

8. Vedasi sempre J.K. GALBRAITH, *op. cit.*, 89; la legge economica citata è nota come "la legge degli sbocchi" o "legge dei mercati" e fu formulata da Jean-Baptiste Say, economista francese (1767-1832).

<https://www.diritto.it/la-riforma-biagi-tra-liberismo-e-interventismo-le-varie-flessibilita/>