

## I. *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*<sup>\*</sup>

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La *querelle* qualificatoria: lavoro subordinato, lavoro autonomo. – 3. L'ambivalenza dei metodi qualificatori. – 4. L'equivoco del *tertium genus*. – 5. I meriti di una revisione metodologica: dalle dicotomie tipologiche al *continuum*. – 6. Un percorso ricostruttivo: tendenze normative e pratiche sociali. – 7. Le convergenze della previdenza sociale. – 8. Politiche e normative del mercato del lavoro: obiettivo impiegabilità. – 9. Salute e sicurezza del lavoro: normative in espansione. – 10. Convergenze e diversificazioni delle normative: sul rapporto di lavoro: la selezione delle tutele. – 11. *Segue: a)* autonomia e flessibilità. – 12. *Segue: b)* individuale e collettivo. – 13. I diritti fondamentali dei lavoratori. – 14. La ricerca di una *base comune* del nuovo diritto del lavoro: ovvero il rischio delle estrapolazioni. – 15. La base comune del diritto del mercato del lavoro e della previdenza. – 16. Diritto del lavoro e cittadinanza sociale. – 17. Il cerchio ampio del diritto del lavoro: la tutela della persona. – 18. Il diritto (comune) dei rapporti di lavoro: redistribuzione delle tutele e dei criteri. – 19. La redistribuzione delle tutele nel lavoro subordinato: *non solo lavori atipici*. – 20. Un diritto del lavoro policentrico ma non rinunciatario. – 21. Attori e istituzioni per le nuove funzioni del diritto del lavoro: le organizzazioni rappresentative. – 22. Le istituzioni pubbliche del diritto del lavoro. – 23. Territorialità e globalizzazione.

### 1. *Premessa*

L'avvento del terzo millennio fornisce una ragione in più per riflettere sul futuro del diritto del lavoro. Nonostante la riflessione sia avviata da tempo<sup>1</sup> c'è grande bisogno di continuarla, più che di moltiplicare le esternazioni. La pervasività e la scarsa decifrabilità delle trasformazioni in corso mantengono un diffuso stato di incertezza analitica e propositiva: motivo per riflettere di più ed esternare di meno, per smorzare i temi di un dibattito troppo spesso confuso e inflazionato. La confusione si percepisce già negli atteggiamenti di fondo, spesso trasparenti sotto le analisi: si oscilla dal catastrofismo di chi annuncia la «fine o la riduzione del lavoro»<sup>2</sup>, accompagnata dalla

---

<sup>\*</sup> In *Argomenti di Diritto del Lavoro*, (ADL), 2000, pp. 407 e 535 (sono stati omessi i paragrafi dal 21 al 23 compresi).

<sup>1</sup> Già G. Giugni, *Il diritto del lavoro degli anni 80*, ora in *Dir. lav. rel. ind.*, 1982, p. 373 ss. proponeva temi simili a quelli che oggi ci impegnano, invero con più urgenza. Autorevoli colleghi stranieri nello stesso periodo sottolineano incertezze discontinuità della materia: J.C. Javillier, *Droit du travail*, Paris, 1986, p. 9; K.W. Wedderburn, *The worker and the law*, London, 1986.

<sup>2</sup> J. Rifkin, *La fine del lavoro*, Milano, 1997; D. Meda, *Società senza lavoro. Per una nuova filosofia dell'occupazione*, Milano, 1997. Per una analisi critica, A. Accornero, *Era il secolo del lavoro*, Bologna, 1997; di «decescente bisogno di lavoro», parla (stranamente) M. Pedrazzoli, *Consensi e dissensi sui recenti progetti di ridefinizione dei rapporti di lavoro*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1998, n. 21, p. 9.

«decomposizione del paesaggio giuslavoristico»<sup>3</sup> e dalla crisi degli attori sociali, alle posizioni autoconsolatorie che ritengono sufficienti adattamenti al margine della nostra disciplina per permettere (a tutti i protagonisti) di continuare nella pratica del *business as usual*<sup>4</sup>.

Nelle enunciazioni, non solo dei giuristi, tendono a prevalere atteggiamenti del primo tipo nella pratica e forse nei sentimenti profondi le posizioni (auto)consolatorie mi sembrano più diffuse.

Senza indulgere troppo nelle meditazioni autoreferenziali, tentazione comune nei periodi di trasformazione, è realistico, oltre che saggio, non appagarsi degli elementi di continuità pure presenti negli attuali scenari economico sociali, ma analizzare gli aspetti di discontinuità, che sono a mio avviso prevalenti. E altrettanto realistico abbandonare le tendenze «lavoristico centriche», tuttora diffuse, per considerare il quadro complessivo delle trasformazioni in atto: non solo nel lavoro, che è il centro delle nostre attenzioni, e nel suo mercato, ma degli altri componenti del sistema: l'impresa e i suoi mercati, le istituzioni nazionali e quelle sovranazionali.

Un ampio orientamento delle analisi risponde a una ipotesi di fondo, anch'essa soggetta a verifica, ma già abbastanza consolidata: l'ipotesi che gli epicentri della crisi-trasformazione sono molteplici, e possono essere polarizzate attorno a due fuochi: il primo comprende i componenti «oggettivi» del sistema economico cioè il lavoro, le sue diversificazioni, l'impresa e le sue forme organizzative; il secondo riguarda l'ambito dei mercati e della regolazione (comprese quindi le fonti normative e le istituzioni). Su queste aree agiscono, in modo combinato, ma con incidenza diversa, i due principali fattori di trasformazione; le nuove tecnologie soprattutto informatiche e della comunicazione, che influenzano l'insieme degli aspetti produttivi (sia della vecchia sia della nuova economia); e la globalizzazione, che allarga i mercati e altera le tradizionali fonti di regolazione (a cominciare dallo Stato nazionale) esaltando nel contempo le potenzialità di ristrutturazione produttiva insite nelle nuove tecnologie.

Questa ipotesi è tutt'altro che ignota, ma non sembra influire significativamente sulle analisi dei nostri giuristi, evidentemente condizionati da una idea della centralità del lavoro radicata nel secolo del fordismo.

Infatti la loro attenzione nei confronti di questi elementi diversi è stata a dir poco diseguale. Delle istituzioni si è considerata quasi solo la funzione normativa (di tutela), esaltata dalla espansione della disciplina inderogabile che è divenuta la quintessenza della vostra materia, in Italia forse più che altrove. L'ipertrofia normativa è andata a scapito delle funzioni promozionali, organizzative e di servizio delle stesse istituzioni, rimaste tutte carenti. Inoltre l'attenzione si è concentrata sullo Stato nazione, anche quando, e sono decenni, la sua primazia ha cominciato a essere insidiata sia dalla crescita di autorità sovranazionali, come la Comunità europea, sia dall'avanzare

---

<sup>3</sup> Accompagnato da uno «spaesamento generalizzato delle sue categorie» senza né nostalgie né metodologia o etica che possano mantenere la capacità di «sviluppare valori omogenei contro il dilagante antigiusdizionalismo: così A. Perulli, *Postfordismo, forme dello stato e diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, I, 1998, p. 252.

<sup>4</sup> Qui le citazioni non renderebbero ragione della diffusione di questi atteggiamenti: vedi giusti rilievi di T. Blanke, Convegno in memoria di M. D'Antona, *I trent'anni dello Statuto dei lavoratori: dalla cittadinanza «industriale» alla cittadinanza «industriosa»*, Napoli, 22-23 maggio 2000.

del decentramento territoriale e del federalismo, oltre che dalle varie forme di liberalizzazione e privatizzazione.

L'impresa, d'altra parte, è sempre stata ritenuta estranea al lavoro, come le regole del diritto commerciale si sono tradizionalmente contrapposte a quelle del diritto del lavoro. Questo si è occupato della fabbrica con prevalenza per la grande fabbrica, intesa come contenitore del lavoro, non dell'impresa come agente economico sociale complesso e diversificato. Eppure un ripensamento dell'impresa è altrettanto necessario di quello in atto sul lavoro: non meno del lavoro l'impresa è investita da perturbazioni profonde. *Tout à éclaté* osservano con qualche enfasi i francesi<sup>5</sup>, facendo, un parallelo con quanto avvenne in Inghilterra alla fine del diciannovesimo secolo quando il primo industrialismo stava configurando, sulle rovine delle esperienze precedenti e con forti turbolenze, entrambe le entità, l'impresa e il lavoro, nelle forme destinate a dominare il secolo successivo.

La riflessione necessaria per decifrare elementi significativi di un futuro diritto del lavoro è dunque di ampia portata, dai confini e dalla durata incerti, come è la fase in cui viviamo. Il che deve accrescere le cautele metodologiche, l'autocontrollo e la pazienza nel procedere sia all'analisi sia alle proposte. La pazienza è richiesta anche, o soprattutto, a chi è ansioso di ritrovare, a qualche punto dell'analisi, l'anima del diritto del lavoro, che sarebbe smarrita o in via di smarrimento<sup>6</sup>. Le stesse linee guida della riflessione vanno riformulate, perché la fine delle certezze proprie del fordismo o comunque costruite in un secolo di industrialismo *dominante* hanno creato vuoti analitici prima che politici. Gli studiosi e politici rischiano vere e proprie sindromi di disorientamento. Lo esprime bene un osservatore attento: «da quando l'ordine fordista ha cessato di regnare nessuno è più in grado di negoziare il futuro del sistema complessivo e la propria posizione in esso. Per la semplice ragione che il futuro è andato *out of control* come oggetto di conoscenza e quindi a maggiore ragione di governo e di contrattazione»<sup>7</sup>. Non a caso persino gli attori più determinati a innovare il sistema di diritto del lavoro con la drastica cura della *deregulation*, quelli che Rullani chiama gli esponenti del postfordismo fondamentalista<sup>8</sup>, hanno incontrato forti resistenze nel perseguire i loro obiettivi e manifestati esitazioni a tradurli in politiche coerenti.

Nell'incertezza di questa fase di traduzione vanno evitate due tentazioni opposte: osservare le tendenze, fattuali e normative, con le categorie sociali e giuridiche del passato e d'altra parte operare estrapolazioni affrettate alla ricerca di modelli unificanti (prematuri): entrambe tentazioni ricorrenti non solo fra i giuristi.

A guardare il dibattito in corso è dubbio quale delle due tentazioni sia più preoc-

---

<sup>5</sup> G. Lyon Caen, *Rapporti di sintesi*, in *Empresa y derecho social*, Esade.

<sup>6</sup> Come rilevano, o temono, molti giovani e meno giovani: cfr. il dibattito avviato da L. Mariucci, *Il diritto del lavoro della seconda Repubblica*, in *Lav. dir.*, 1997, p. 163 ss., e continuato con Interventi di B. Caruso, A. Perulli, L. Nogler, G. Zilio Grandi, P. Ichino, G. Pera, R. Del Punta, G. De Simone, vedi anche le risposte alle tre domande sul diritto del lavoro di L. Mariucci e A. Perulli, pubblicate in *Lav. dir.*, 2000, n. 1, che mi sono sembrate, comprensibilmente indicative dell'incertezza sulle prospettive e, meno comprensibilmente dimesse.

<sup>7</sup> E. Rullani, *Dal fordismo al postfordismo: alla scoperta di nuove possibilità*, in Documenti CNEL, *Postfordismo e nuova composizione sociale*, Roma, 2000, p. 103.

<sup>8</sup> E. Rullani, *op. ult. cit.*, p. 111.

cupante: la difesa oltranzistica dell'esistente ovvero la pulsione a «inventare di sana pianta modelli nuovi»<sup>9</sup>.

Per resistere a queste tentazioni è bene impostare ogni ricerca su basi induttive: e così procedere alla verifica di possibili elementi di regolarità nelle trasformazioni in atto e, se non di nuovi «modelli» almeno di tendenze suscettibili di svilupparsi e consolidarsi. Per i giuristi la ricerca va condotta su due piani: le innovazioni normative in corso nei vari paesi (la comparazione è d'obbligo in un mondo globale) e il loro rapporto con le trasformazioni della realtà economico sociale con cui la normativa interagisce. Solo esaminando in modo selettivo tendenze già verificabili nell'evoluzione delle pratiche sociali e delle relative regolazioni si possano ripensare nuove possibilità di interazione del diritto del lavoro con la realtà in divenire, che siano razionali e utili. Si può cioè ottenere un quadro di intelligibilità delle trasformazioni in corso in grado di orientare le politiche future<sup>10</sup>.

La funzionalità del diritto del lavoro e i suoi stessi obiettivi vanno ripensati alla luce dei risultati di questa ricerca. Una ricontestualizzazione degli obiettivi come degli strumenti è essenziale se il diritto del lavoro vuole continuare a essere utile e «sincero», cioè a corrispondere efficacemente ai nuovi bisogni dei lavoratori, quelli in carne ed ossa, come si usa precisare. Il *test* oggi più rigoroso che mai, perché un diritto del lavoro inefficace ha non solo minori possibilità di contrastare il mercato, ma è più facilmente di ieri accusabile di ostacolare la competitività e quindi il benessere del paese<sup>11</sup>.

Un'ultima avvertenza preliminare, utile non solo per i giovani studiosi, è di selezionare bene i temi utili sia per l'analisi sia per la proposta.

La comparazione è decisiva anche in fase di selezione, perché la globalizzazione armonizza i problemi, se non le soluzioni. Il dibattito italiano, oltre che inflazionato, è spesso eccentrico rispetto all'agenda predisposta in altri paesi e nelle istituzioni sovranazionali, dall'OIL all'OCSE all'Unione europea. Il provincialismo che ne deriva è non solo culturalmente inelegante, ma pericoloso per l'esito delle ricerche e per l'orientamento delle politiche, in quanto aumenta il rischio dello spiazzamento e dell'irrilevanza. Il rischio è tanto più grave perché la realtà attuale induce già di per sé alla dispersione e all'irrilevanza tematica.

## 2. La querelle *qualificatoria: lavoro subordinato, lavoro autonomo*

Il tema di riflessione di gran lunga prevalente nel dibattito italiano riguarda l'oggetto lavoro e i rapporti giuridici che su di esso si costruiscono, in particolare quelli di lavoro subordinato. Già questa scelta riflette un pregiudizio tipico soprattutto dei nostri giuristi, ma diffuso in altre discipline.

Infatti le analisi e le proposte riscontrabili in altri paesi e nelle organizzazioni in-

---

<sup>9</sup> Il Rapporto della commissione di esperti europei, noto come *Rapporto Supiot, Au delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, 1999, non prende neppure in considerazione la prima tentazione e si propone di evitare la seconda; cfr. le conclusioni, con commenti, in *Droit social*, 1999, p. 432.

<sup>10</sup> Indicazioni metodologiche simili sono adottate dal *Rapporto Supiot*, cit., pp. 431-432.

<sup>11</sup> M. Barbera, *Dopo Amsterdam: i nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000, p. 6.

ternazionali non sono concentrati sulla qualificazione dei rapporti individuali di lavoro, ma allargano l'attenzione ai vari temi sopra evocati e privilegiano semmai le dinamiche e le istituzioni del lavoro, perché evidentemente ritengono che solo controllando adeguatamente queste si può migliorare l'efficacia del diritto del lavoro<sup>12</sup>. Sul punto ritorneremo. Comunque sia, ritengo anch'io utile seguire l'ordine prevalente nel nostro dibattito, non solo per comodità di interlocuzione con le tesi di volta in volta sostenute, ma perché le modificazioni del lavoro nelle sue forme anche giuridiche sono un tassello decisivo, sia pure parziale, del quadro da ricostruire per il nuovo diritto del lavoro: le forme del lavoro, subordinato e non, coinvolgono i rapporti di potere nella economia e nella società e, quindi, influiscono anche sui rapporti con lo Stato e le istituzioni<sup>13</sup>.

Il quadro tematico è largamente occupato dalla *querelle* qualificatoria riguardante la distinzione fra rapporto di lavoro subordinato e rapporto di lavoro autonomo. Il tema affatica ancora troppo i giuristi, quelli italiani più di altri<sup>14</sup>; di recente si registra una maggiore attenzione a considerare tale distinzione dal punto di vista della disciplina applicabile più che delle fattispecie<sup>15</sup>; ma ciò non ha ancora decongestionato, come dovrebbe, la questione qualificatoria, sia perché residuano interferenze concettuali fra i due piani, sia perché il forte divario di disciplina protettiva fra lavoro autonomo e lavoro subordinato esistente in Italia ne *sovraccarica* il rilievo. Senza entrare nelle infinite pieghe e minuzie di tale *querelle* rilevo anzitutto sfasature fra l'approccio metodologico e le preoccupazioni diffuse fra i nostri giuristi, anche di molti che si concentrano più sulla disciplina che sulla fattispecie, e le tendenze rilevabili nelle realtà «plurali» dei mondi di produzione e dei lavori in essi espressi.

La sfasatura principale si riscontra fra le tendenze alla diversificazione dei lavori e i tentativi, tanto ricorrenti quanto «forzosi», di ricondurre tali lavori entro schemi qualificatori e disciplinari inclusivi, come appunto la *subordinazione* e il contratto di lavoro subordinato. Ma analogo rilievo si può riferire all'utilizzo del tipo lavoro autonomo in quanto venga contrapposto con una dicotomia perfetta al contratto di lavoro subordinato. Tanto è vero che la tendenza a superare tale contrapposizione, a in-

---

<sup>12</sup> Questa è l'impostazione comune dei documenti europei, da quelli degli esperti, come il *Rapporto Supiot*, a quelli ufficiali della Commissione: cfr. *Modernising the organisation of work*, COM (97); *Green Paper, Partnership for a new organisation of work*, COM (97), p. 128, alle indicazioni dei Consigli europei tradotte nella *Guidelines* per l'occupazione.

<sup>13</sup> *Rapporto Supiot*, cit., p. 432.

<sup>14</sup> Non c'è autore o rivista che non se ne sia occupato: cfr. fra i più recenti il numero di *Quad. dir. lav. rel. ind. Autonomia e subordinazione*, 1998, n. 21; le Giornate Aidlass di Salerno, 22-23 maggio 1998, con le relazioni di M. Pedrazzoli, *Impresa e nuovi modi di organizzazione del lavoro* e di G. Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, in *Atti*, Milano, 1999; L. Nogler, *Metodo e casistica nella qualificazione dei rapporti di lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1991, p. 107 ss.; Id., *Metodo tipologico e qualificazione dei rapporti di lavoro subordinato*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1990,1, p. 182 ss.; E. Ghera, *Prospettive del contratto individuale di lavoro*, in *Scritti in onore di G. Giugni*, Bari, 2000. L. Mengoni, *Il contratto di lavoro nel secolo XX*, relazione al Congresso Aidlass di Ferrara, 11-13 maggio 2000; R. Scognamiglio, *Lavoro subordinato e diritto del lavoro alle soglie del 2000*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, n. 2, p. 286.

<sup>15</sup> L'opportunità di questo spostamento di ottica è variamente sostenuta: cfr. E. Ghera, *Prospettiva del contratto ecc.*, cit., p. 482; M. Pedrazzoli, *Impresa e nuovi modi ecc.*, cit.; Id., *Consensi e dissensi ecc.*, cit., p. 13 s.

trovare varianti intermedie o a spostare i confini fra i tipi nei modi più diversi è irresistibile anche da parte della dottrina per così dire ortodossa. Non sottovaluto la revisione cui le impostazioni tradizionali in tema di qualificazione sono da tempo oggetto in sede dottrinale, e in parte anche nella giurisprudenza; ma tale revisione ha appena scalfito le certezze accumulate nel corso di un secolo in tema sia di schemi qualificatori sia di regolazione legislativa.

Le revisioni del concetto di subordinazione si prestano quasi tutte a usi fra loro diversi o addirittura opposti, come si vedrà meglio in seguito. Così è dei diversi tentativi riscontrabili non solo in Italia di flessibilizzare tale concetto, perseguiti moltiplicando gli indici utili per la qualificazione della fattispecie lavoro subordinato, e affidando alla giurisprudenza la scelta e il bilanciamento in questo «insieme di indici»<sup>16</sup>; ovvero applicando al posto del tradizionale metodo qualificatorio sussuntivo il metodo tipologico che, specialmente nella versione cosiddetta funzionale, permette di tener conto, nella ricostruzione del caso concreto, di elementi diversi da quelli presenti nelle ipotesi più frequenti di lavoro subordinato, purché connotati da una equivalenza funzionale<sup>17</sup>.

### 3. *L'ambivalenza dei metodi qualificatori*

L'adozione di questi metodi qualificatori flessibili, che valorizzano la complessità, si è sviluppata storicamente in tutti i paesi proprio al fine prevalente di ricomprendere nell'ambito del lavoro subordinato, e soprattutto nella sua disciplina, fattispecie via via diverse in cui si manifesta il lavoro dipendente, non facilmente riconducibili ai caratteri del tipo originario (in particolare la subordinazione cd. personale o tecnica) eppure ritenute bisognose di tutela<sup>18</sup>.

Orbene, un obiettivo del genere è tuttora largamente presente nelle posizioni dottrinali e per giurisprudenziali di vari paesi, compresa in particolare l'Italia. Al di là delle diverse intenzioni, il risultato comune è di estendere la frontiera del lavoro subordinato e della sua disciplina, ricompattandola per così dire entro un contenitore più ampio di quello ripreso dalla tradizione fordista e da noi sancito nell'art. 2094 c.c. Si delinea così, in via interpretativa o di riforma (talora avallata dal legislatore) una sorta di subordinazione allargata e attenuata<sup>19</sup>, in grado di mantenere ampi i

---

<sup>16</sup> Cfr. l'analisi critica della giurisprudenza di L. Menghini, *Subordinazione e dintorni: itinerari della giurisprudenza*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1998, n. 21, p. 142 ss.; F. Lunardon, *L'uso giurisprudenziale degli indici di subordinazione*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1990, p. 403 ss.; L. Nogler, *Metodo e casistica ecc.*, cit., specialmente p. 121 ss.; che sottolinea la valutazione della complessità insita nell'uso del metodo tipologico funzionale; E. Ghera, *La subordinazione: tra tradizione e nuove proposte*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1998, p. 621 ss.; e per un panorama comparato europeo, A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, n. 2, p. 220 ss.

<sup>17</sup> Cfr. per tutti L. Nogler, *Metodo tipologico eco*, cit.; Id., *Metodo e casistica ecc.*, cit., p. 121 ss.; e ora L. Mengoni, *Il contratto di lavoro nel secolo XX*, cit.

<sup>18</sup> Cfr. fra i primi in Italia L. Spagnuolo Vigorita, *Subordinazione e diritto del lavoro*, Napoli, 1967; e con applicazioni specifiche P. Tosi, *Il dirigente d'azienda, tipologia e disciplina del rapporto di lavoro*, Milano, 1974, specialmente p. 170 ss.

<sup>19</sup> Cfr. ora per questo uso L. Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, cit., ora in *Dir. lav.*

confini della disciplina. Risultati estensione del diritto inderogabile del lavoro, sono perseguiti in Italia da altri autori, operando non con tecniche di allargamento della fattispecie lavoro subordinato, ma direttamente sul piano della disciplina inderogabile applicabile. Si riconosce in vario modo la diversità delle nuove forme di lavoro «atipico» e la loro irriducibilità di contratto di lavoro subordinato, ma si valuta negativamente tale diversità (il termine atipico sottolinea questa valenza negativa) e la si vuole correggere con una estensione delle tutele tipiche del lavoro subordinato, molto somigliante all'annessione<sup>20</sup>.

Queste posizioni sono talora sostenute da argomenti congrui con certi aspetti delle trasformazioni produttive in atto: l'allentarsi dell'organizzazione gerarchica nella impresa postfordista, il *management* partecipativo, pure diffuso in molte aziende, e, in genere, l'emersione di forme di autonomia (relativa) nel lavoro effettuato all'interno dell'impresa, oltre che in quello coordinato all'impresa. Senonché la strategia di riposizionamento egemonico del diritto del lavoro che esse esprimono porta a risultati in controtendenza con le indicazioni provenienti da tutti i mercati del lavoro, e riflesse in parallele tendenze normative. La diversificazione dei lavori e dei modi produttivi esprime, infatti, una presa di distanza di settori consistenti di questi lavori dalle forme subordinate, ed esprime l'esigenza di discipline in tutto, o in parte differenziate, esigenza in varia misura già recepita nelle legislazioni di vari paesi.

In realtà, autorevoli sostenitori del metodo tipologico hanno ritenuto di poterlo utilizzare come strumento per frenare, non per assecondare, le tendenze espansive del diritto del lavoro<sup>21</sup>. Che il metodo si presti a questo fine è comprovato dall'analisi comparata. Nell'ordinamento britannico ritrovano esempi significativi in cui la giurisprudenza ha utilizzato procedimenti simili, in particolare la tecnica dell'insieme degli indici (*mixedtest*), al fine di restringere l'area del lavoro subordinato, in particolare per qualificare come lavoratori autonomi gran parte dei lavoratori che svolgono prestazioni intermittenti (non continuative)<sup>22</sup>. Inoltre, gli autori richiamati, con la proposta del metodo tipologico, intendevano perseguire obiettivi di flessibilità non

---

*rel. ind.* 1998, p. 487 ss., secondo cui, depurata dai suoi caratteri arcaici, la nozione di subordinazione si allarga fino al punto di poter comprendere molte delle nuove forme di lavoro, e di escludere la necessità del ricorso al lavoro autonomo, per rispondere alle esigenze di flessibilità delle imprese; cfr. anche M. Napoli, *Contratto e rapporto di lavoro oggi, Scritti in onore di L. Mengoni*, Milano, 1995, II, p. 1136 s.

<sup>20</sup> Così criticamente L. Montuschi, *Un «nuovo» lavoro da regolare*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, n. 3, p. 694, rispetto a simili tendenze espansive rappresentate dal disegno di legge ora in discussione alla Camera (AC 5652) sui lavori coordinati e dal progetto curato da P. Alleva, nell'ambito del coordinamento giuridico CGIL; vedi questa e altre proposte elaborate in quella sede da M. D'Antona, A. Garilli, M. Roccella, in G. Ghezzi (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro*, Roma, 1996, p. 169 ss.; nonché G. Alleva, *Flessibilità del lavoro e unità-articolazione del rapporto*, in *Lav. giur.*, 1994, p. 777 ss. Ma L. Mengoni riscontra la stessa tendenza nei ripetuti interventi legislativi in materia di lavoro a termine, di lavoro temporaneo o *pari time*, che concedono di volta in volta, quasi puntando i piedi, riduzioni di rigidità di disciplina o di lacci burocratici.

<sup>21</sup> Cfr. L. Spagnuolo Vigorita, *Subordinazione e diritto del lavoro*, cit. e P. Tosi, *Il dirigente d'azienda ecc.*, cit.; così anche L. Mengoni, *Il contratto di lavoro eco*, cit., p. 14. Un analogo obiettivo di contrastare la tendenza espansiva delle tutele era da altri perseguito cercando di restituire consistenza tipizzante al criterio dell'art. 2094 c.c. con rigorose analisi interpretative M. Persiani, in *Studi in onore di F. Santoro Passarseli*, 1972.

<sup>22</sup> Cfr. le indicazioni di A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 222 s.

tanto nella fattispecie, ma soprattutto nella disciplina dei rapporti di lavoro, con un alleggerimento di alcune norme di tutela per singole forme di lavoro, ove gli indici della subordinazione si presentassero appunto attenuati (tipico il caso dei dirigenti)<sup>23</sup>. Nell'esperienza italiana l'impiego effettivo del metodo tipologico, peraltro, non ha assecondato tali intenzioni restrittive della fattispecie o di differenziazione della disciplina, ma semmai quelle contrarie<sup>24</sup>.

Quanto alla flessibilità della disciplina, la proposta di questi autori si è scontrata contro la concezione unitaria del contratto di lavoro fortemente radicata nella giurisprudenza, secondo cui graduazioni di disciplina all'interno della fattispecie, una volta ricondotta all'art. 2094 c.c., sono consentite solo nei casi tassativamente previsti dalla legge o dal contratto collettivo. Anche autori sensibili alle esigenze di diversificazione della disciplina hanno ritenuto impossibile superare in via interpretativa i limiti imposti dall'unità del tipo e della disciplina<sup>25</sup>.

Quanto alle conseguenze dell'applicazione del metodo tipologico nell'individuazione concreta della fattispecie, esse dipendono in misura decisiva dalla valutazione dei giudici, ai quali tale metodo attribuisce ampia discrezionalità.

Nonostante le correzioni di rotta adottate dalla nostra giurisprudenza negli ultimi anni, in particolare con la rivalutazione della volontà negoziale in caso di ambiguità oggettiva negli indici qualificatori<sup>26</sup>, i giudici continuano a essere inclini a valutare con larghezza gli indici della subordinazione. Non si tratta solo di inerzia istituzionale, o culturale, ma di motivi radicati nella distribuzione delle tutele fra lavoro subordinato e lavoro autonomo. Lo sottolinea bene Supiot, con il distacco favorito dall'osservazione comparata. Quando la distanza fra il grado di protezione sociale riservato alle due cate-

---

<sup>23</sup> Cfr. P. Tosi, *Il dirigente d'azienda ecc.*, cit. In senso conforme la recensione di L. Spagnuolo Vigorita, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, p. 415; quindi M. Pedrazzoli, *Democrazia industriale e subordinazione, Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Milano, 1985, specialmente cap. V. Commenta giustamente L. Nogler, *Metodo e casistica*, cit., p. 120: «se si applica il metodo tipologico solo per individuare la fattispecie, ma se ne tengono rigidi gli effetti, si arriva agli stessi risultati aberranti del metodo sussuntivo, e cioè all'automatica imputazione di tutto il sistema protettivo».

<sup>24</sup> M. Pedrazzoli, *Dal lavoro autonomo al lavoro subordinato*, cit., p. 152, nota che il metodo tipologico è parso «funzionare non (come prometteva) nel senso di una graduazione ma di un ragguagliamento massimo delle discipline ben poco graduabili del lavoro subordinato, convogliandole tutte assieme a tutela di ipotesi contrassegnate da una presenza deficitaria degli indici consueti di subordinazione». L. Mengoni ci ricorda che la elasticità del concetto di subordinazione «separata dalle matrici sociologiche, compendiate nella nozione di contraente debole e riferita invece alle modalità della prestazione dedotta in contratto è servita a erodere progressivamente la fascia dei rapporti contigui» secondo una tendenza rilevata già da P. Greco nel 1939. L'analisi comparata di A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., mostra come l'uso di questa tecnica porti a risultati per lo più espansivi delle tutele anche in altri paesi.

<sup>25</sup> L. Mengoni, *Il contratto di lavoro ecc.*, cit., p. 15; ma anche gli scritti di L. Nogler, e di M. Pedrazzoli, *op. cit.*

<sup>26</sup> A partire soprattutto dalla sentenza della Cass. n. 3310/1995, che osserva L. Mengoni, *Il contratto di lavoro eco*, cit., p. 13, segna un ritorno a Barassi; ma già prima una significativa giurisprudenza di merito; vedi commenti in L. Nogler, *Metodo e casistica*, cit., p. 121 ss., nonché Id., *Libertà formale e libertà materiale del lavoratore nella qualificazione della prestazione come autonoma e subordinata*, nota a Pret. Milano 20 giugno 1986, in *Riv. it. dir. lav.*, 1987, pp. 11-76 e, per una valorizzazione della libertà contrattuale in materia, P. Ichino, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Milano, 1989, p. 28 ss., p. 179 ss.; R. Pessi, *Contributo allo studio della fattispecie lavoro subordinato*, Milano, 1989, p. 169 ss. In generale cfr. la rassegna di L. Menghini, *Subordinazione e dintorni ecc.*, cit.



gorie è netta come in Italia, e in particolare «il lavoro subordinato è condizione per l'accesso ad un alto livello di sicurezza sociale, il pensiero della protezione del lavoratore ha prevalso sul problema della sua qualificazione giuridica, e il giudice ha avuto la tendenza ad ampliare i confini del lavoro subordinato». Reciprocamente, è solo quando la distanza della protezione fra le due categorie si riduce, che il giudice «tenderà invece ad adottare una definizione più esigente degli indici della subordinazione»<sup>27</sup>.

Questa constatazione conferma l'ambivalenza sia degli indici qualificatori, sia dei metodi di valutazione, e più ancora la scarsa affidabilità che essi manifestano in un contesto fattuale e normativo profondamente diverso da quello delle origini. Con due conseguenze: che solo una appropriata comprensione delle trasformazioni in atto, permette di riorientare utilmente gli strumenti e gli obiettivi del diritto del lavoro che, più specificatamente, il problema qualificatorio si può impostare in modo adeguato alle nuove esigenze e si sdrammatizza solo se si affronta parallelamente il riequilibrio delle tutele e la flessibilità della disciplina nei vari rapporti di lavoro. Del che non c'è motivo di sorpresa: anzi conferma che anche le *querelle* metodologiche sottintendono questioni di politica del diritto<sup>28</sup>.

#### 4. *L'equivoco del tertium genus*

Considerazioni in parte diverse, valgono per quegli orientamenti che propongono un terzo tipo di schema qualificatorio, intermedio fra il contratto di lavoro subordinato e quello autonomo, variamente denominato, nel caso italiano il cosiddetto lavoro parasubordinato o coordinato<sup>29</sup>.

A questi tentativi si possono riconoscere diversi meriti. Anzitutto l'obiettivo di contrastare la deriva del lavoro autonomo, verso il comprensorio del lavoro subordinato creandone un altro, nel quale convogliare i lavoratori autonomi che avevano più motivi per ritenersi sacrificati e perciò premevano sulle frontiere del diritto del lavoro<sup>30</sup>, alimentando la tendenza alla estensione indifferenziata delle tutele. Sul piano metodologico un altro merito è stato quello di tentare di rompere la tradizionale dicotomia, subordinazione-autonomia, sempre meno corrispondente alle realtà produttive e di lavoro, largamente caratterizzate da tratti misti e perciò non facilmente riconducibili ai due poli tradizionali<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 222.

<sup>28</sup> Cfr. in generale L. Mengoni, (voce) *Dogmatica*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, p. 6, e con applicazione al nostro tema *Il contratto di lavoro ecc.*, cit., p. 15.

<sup>29</sup> Gir. in particolare R. De Luca Tamajo, *Per una revisione delle categorie qualificatorie del diritto del lavoro; l'emersione del lavoro coordinato*, in *Arg. dir. lav.*, 1997, n. 5, p. 41 ss.; cfr. anche la presentazione di una proposta organica di regolazione del tipo (a firma R. De Luca Tamajo, R. Flammia, M. Persiani) in *Nuove forme di lavoro fra subordinazione, coordinamento e autonomia*, Atti CNEL, 1996, Bari, 1997, con relazioni di R. De Luca Tamajo, di L. Gallino (p. 39 ss.) e di A. Accornero (p. 75 ss.).

<sup>30</sup> U. Romagnoli, *Il patto per il lavoro: quale lavoro?*, in *Lav. dir.*, 1997, p. 462.

<sup>31</sup> L'inadeguatezza di questa dicotomia a cogliere la realtà del mercato del lavoro è ormai rilevata dalla più attenta dottrina che ne trae conferma della relativizzazione del concetto di sub ordinazione: cfr. gli

Questo orientamento coglie un aspetto fondamentale delle realtà produttiva e in genere della società postfordista: di superare gli schemi organizzativi rigidi e di rifiutare «opzioni contrapposte» nelle forme di organizzazioni e anche di pensiero. Il pensare in bianco e nero, o secondo schemi binari, va superato se si vuole cogliere la complessità degli attuali sistemi organizzati, più *a rete* che a piramide e «a catena»<sup>32</sup>. E va superato anche se si vogliono cogliere le tendenze normative recenti: perché nel diritto del lavoro «i confini fra il bianco e il nero sono sempre meno netti e precisi, domina il grigio», come riconosce un autore non certo incline ai facili nuovismi<sup>33</sup>.

Senonché le giuste intuizioni di questi orientamenti dottrinali sono *applicate* con uno strumento inadeguato e in definitiva contraddittorio rispetto alle ipotesi base: cioè inserendo un ulteriore schema tipologico caricato delle stesse pretese inclusive di quelle tradizionali (lavoro subordinato e autonomo), e costruito per differenza o per sottrazione, da questi.

Con il che il problema qualificatorio viene alleggerito ma non risolto<sup>34</sup>. Si sposta *sui versanti* dei due poli tradizionali; perché implica la definizione dei confini con entrambi i poli, in particolare del lavoro coordinato con il lavoro autonomo (non protetto). La persistente incertezza di tale regolazione di confini si vede dall'uso oscillante di criteri *distintivi* come quelli della continuità, della non occasionalità del rapporto, della mono committenza e dello stesso concetto di coordinamento».

A parte questi rilievi, su cui tornerò, la proposta del *tertium genus* finisce per oscurare un aspetto essenziale delle nuove realtà che vuole inquadrare, e precisamente l'emergenza di fattispecie non solo fra di loro eterogenee, ma dotate di caratteri misti rispetto a quelli di solito utilizzati per configurare i due tipi dominanti. Per altro verso risulta scoordinata rispetto alle tendenze normative, variamente presenti in tutti gli ordinamenti. Anzitutto la disciplina di questa zona grigia si presenta, coerentemente con le fattispecie regolate, alquanto eterogenea nei contenuti e negli ambiti applicativi; in ogni caso limitata a innesti normativi specifici, mai connotati da pretese di organicità, secondo una tecnica da zona grigia più che da *tertium genus*. Inoltre tutti gli ordinamenti, sia pure in modi diversi, attribuiscono a questa regolazione tratti misti che riflettono i caratteri compositi della fattispecie; vorrà pur dire qualcosa – rilevano autori provenienti da ordinamenti diversi come Francia e Gran Bretagna – se si moltiplicano le ipotesi in cui il medesimo rapporto presenta tratti di normativa propri del lavoro subordinato e altri propri del lavoro autonomo<sup>35</sup> o addirittura del diritto del lavoro e del diritto commerciale.

---

scritti più volte citati di M. Pedrazzoli, E. Ghera, e in sede comparata di A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 236.

<sup>32</sup> Cfr. per tutti E. Rullani, *Dal fordismo al postfordismo ecc.*, cit., p. 112 ss.

<sup>33</sup> U. Romagnoli, *Un diritto da ripensare*, in *Lav. dir.*, 1995, p. 474.

<sup>34</sup> Cfr. i rilievi critici di L. Mengoni, *Il contratto di lavoro ecc.*, cit., p. 19; G. Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, cit., p. 505, e di M. Pedrazzoli, *Consensi e dissensi ecc.*, cit., p. 20 ss.; che rileva con stupore come nei progetti sul *tertium genus* e anche nei progetti parlamentari non si consideri la fattispecie dell'art. 409, n. 3, c.p.c., che già considera la «prestazione d'opera coordinata e continuativa prevalentemente personale» opportunamente disciplinandola solo per aspetti specifici.

<sup>35</sup> Cfr. P. Davies, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, p. 210; A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 220.

L'intersecazione delle discipline è avvertibile non solo in aree relativamente nuove coincidenti con i rapporti di lavoro speciali, ma all'interno stesso delle forme di lavoro tradizionalmente configurate come subordinate<sup>36</sup>. Le tendenze rilevabili vanno in due direzioni: verso la diversificazione di certi trattamenti e verso la armonizzazione di altri. La configurazione, non definita e talora casuale di queste commistioni normative conferma le incertezze dell'attuale fase di transizione che non risparmiano neppure il legislatore.

Ma le proposte di qualificazione rigida, quale che sia il numero di queste, non aiutano a risolvere il problema né a razionalizzare l'opera del legislatore, riducendosi a una semplificazione arbitraria. Per questo aspetto non si sottraggono alla stessa illusione metodologica sopra denunciata di applicare concetti inclusivi e statici a una realtà complessa e in divenire, con il risultato non solo di perdere ogni apprezzabile utilità ricostruttiva, ma di forzare le connotazioni dei fenomeni che si intendono descrivere. Si sopravvalutano i caratteri comuni per attribuire loro omogeneità categoriale che non hanno e se ne sovradimensiona la ampiezza e la possibilità di espansione futura (invero alquanto dubbia)<sup>37</sup>.

Una puntuale osservazione delle tendenze organizzative del lavoro e della normativa smentisce dunque gli assunti di fondo su cui si vuole fondere un «terzo genere» parasubordinato o «coordinato» di lavori. Invece di ricercare nuove pseudocategorie occorre riconoscere le differenze organizzative e normative proprie di questi lavori, più precisamente prendere atto che le relazioni fra subordinazione e autonomia, quali

---

<sup>36</sup> Nei contratti o rapporti speciali si è riscontrata da tempo questa differenziazione di disciplina, per iniziativa del legislatore; l'arricchimento della loro varietà, anche e soprattutto all'interno del rapporto definibile di lavoro subordinato secondo gli indici usuali, conferma la inidoneità di questo «a fungere da fattispecie unitaria della disciplina imperativa e quindi dello statuto protettivo del lavoratore» così E. Ghera, *Prospettive del contratto individuale ecc.*, cit., p. 483. Tale diversificazione registra sul piano normativo la crescente varietà di rapporti utilizzabili dall'impresa in modo alternativo nell'area della subordinazione e tra questa e l'area della autonomia, con margini diversi di flessibilità: una varietà di opzioni resa possibile dalle innovazioni tecnologiche e organizzative, e in parte recepita dal legislatore. In questa pluralità di alternative è destinato ad accrescersi il ruolo dell'autonomia contrattuale. Cfr. ancora E. Ghera, *op. ult. cit.*, p. 495 ss. L'autonomia individuale si valorizza nella selezione in concreto delle concrete forme di impegno, mentre è l'autonomia collettiva a controllare la flessibilità delle regole applicabili e talora lo stesso ricorso alle forme flessibili: cfr. M. D'Antona, *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1990, p. 541.

<sup>37</sup> Cfr. per tutti G. Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, cit., p. 436, p. 465 ss., p. 505; il quale ritiene che vada semmai valorizzato il contratto di agenzia come modello di lavoro continuativo e coordinato alternativo al lavoro subordinato (p. 454 ss.). Le rilevazioni del mercato del lavoro indicano tendenze complesse, che dovrebbero suggerire maggiore attenzione anche a molti giuristi. La crescita del lavoro autonomo varia nei diversi mercati, e non è sempre indice di modernità. Al contrario rivela segnali di irregolarità e di elusione fraudolenta delle regole, in molti mercati del lavoro, fra cui l'Italia. Più netto è l'aumento dei lavori flessibili, che sono in realtà rapporti speciali non atipici, come *part time*, contratti a tempo determinato, interinali e contratti misti di formazione lavoro. La crescita dei lavori «coordinati» è particolarmente forte in Italia; il che segnala una fuga dal lavoro subordinato favorita del recente riconoscimento delle fattispecie sul piano previdenziale; cfr. Documenti CNEL, *Postfordismo e nuova composizione sociale*, cit. Una visione comparata ben organizzata si ritrova scorrendo i dati e i commenti contenuti, secondo una griglia comune, nei vari Piani Nazionali sull'occupazione sottoposti annualmente dagli Stati membri alla Commissione e ai Consigli europei: a riprova dell'utilità anche conoscitiva delle comuni *guidelines* europee.

emergono dall'evoluzione organizzativa e normativa non sono (più) di opposizione, ma di articolazione. E una presa d'atto difficile, perché va contro le convinzioni profonde maturate in oltre un secolo, ma che si ritrova lucidamente espressa nei principali ordinamenti europei: i due concetti di autonomia e sub ordinazione, una volta opposti, «si avvicinano e si articolano»<sup>38</sup> rileva sinteticamente Supiot.

«I termini delle diadi del diritto del lavoro hanno esaurito la vitalità storica della loro contrapposizione qualora siano intesi e applicati nella loro unilateralità» conferma con formula più ricercata Romagnoli<sup>39</sup>; mentre Davies con lucidità anglosassone indica gli intrecci normativi trasversali fra diritto del lavoro, diritto civile e commerciale, identificabili in fattispecie (a loro volta provviste di caratteri sovrapposti) di lavoro subordinato e autonomo, continuativo o no, di lavoro personale e financo imprenditoriale<sup>40</sup>.

### 5. I meriti di una revisione metodologica: dalle dicotomie tipologiche al continuum

L'acquisizione di queste ipotesi ha implicazioni non ancora del tutto definite, ma che possono orientare la ricerca e le proposte ricostruttive in direzioni più proficue di quelle seguite in gran parte dei nostri dibattiti. Conferma l'opportunità di ridurre l'attenzione ora ossessivamente concentrata sulla ricerca delle definizioni e dei criteri distintivi fra lavoro subordinato, lavoro autonomo e lavori «intermedi», per occuparsi più da vicino dei cambiamenti orizzontali interni alle diverse forme produttive e di lavoro già confusamente riflessi nei regimi normativi, per cogliere le articolazioni che si delineano fra diritto del lavoro e nuove realtà.

Questo spostamento di accento implica una profonda innovazione metodologica e culturale rispetto alla nostra tradizione giuridica. Proprio perché educata al pensiero sistematico e fortemente attratta dalle categorizzazioni questa tradizione si trova meno attrezzata di altre a decifrare i realtà ambivalente in divenir. Il confronto è evidente con la tradizione giuridica di *common law* ove la pratica del metodo (e del pensiero) casistico ha facilitato il compito di cogliere le diversità nella realtà come nelle normative e ha condotto a concepire lo stesso contratto di lavoro non come un «concetto unico e unificante», ma «come una realtà varia e difficilmente comprensibile»<sup>41</sup>.

Spunti di revisione metodologica in questo senso si ritrovano frequenti anche nella nostra dottrina. Pur non configurando ancora orientamenti nuovi, forniscono utili indicazioni su ambedue i problemi: la qualificazione dei vari tipi di lavoro e la ricostruzione-ricomposizione della loro disciplina.

Particolarmente convincente è la parte *destruens* di tali indicazioni. La critica rivolta agli indici tradizionali della subordinazione e al metodo qualificatorio sussuntivo è finalizzata da questa dottrina non a un anacronistico e contraddittorio allarga-

<sup>38</sup> A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 230.

<sup>39</sup> U. Romagnoli, *Un diritto da ripensare*, cit., p. 476.

<sup>40</sup> P. Davies, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 210.

<sup>41</sup> A. Supiot, *op. ult. cit.*, p. 219; e anche P. Davies, *op. ult. cit.*, p. 216.

mento delle fattispecie rientranti nel tipo contratto di lavoro subordinato, ma a mostrare la debolezza qualificatoria del concetto tradizionale di subordinazione, in coerenza con la diversificazione dei modi di produzione e di lavoro ed a sottolineare la necessità di diversificare in conseguenza anche i tipi giuridici e le discipline.

Qui la critica metodologica si accompagna, anche negli autori più pacati, a una polemica politica che ha investito già da tempo le tendenze all'allargamento e alla flessibilizzazione del concetto di subordinazione. La critica è di aver favorito uno squilibrio nella distribuzione delle protezioni sociali e uno «strabismo precoce» del diritto del lavoro «che lo porta a concedere tutela a chi non ne ha bisogno e a negarla a chi invece ne avrebbe»<sup>42</sup>.

La stessa giurisprudenza è stata sensibile alle sollecitazioni provenienti dalla realtà delle cose, anche se ha utilizzato strumenti meno sofisticati e talora discutibili, come il ricorso alla volontà delle parti in assenza di indici probatori univoci circa la natura subordinata o autonoma della prestazione di lavoro. Anche l'uso delle presunzioni legali (relative) si è prestato ai fini opposti a quello tradizionale di allargare l'area della subordinazione<sup>43</sup>; è stato diretto a riconoscere come «normale» la variabilità delle forme di lavoro utilizzabili dall'impresa e quindi la relatività del tipo lavoro subordinato.

Nelle posizioni più nette la critica persegue la «detronizzazione» della fattispecie dell'art. 2094 c.c.<sup>44</sup> come «modello esclusivo e onnivoro» per l'inquadramento dei lavori e contesta la fondatezza di nuovi inquadramenti terzi con pretese di inclusività. Alcuni accenti di questa dottrina segnalano una presa di distanze dallo stesso metodo sistematico, a noi consueto, per avvicinarsi al metodo casistico proprio della *common law*, ma accolto con crescente consenso anche nell'ordinamento europeo; ad opera della Corte di Giustizia più che nelle prese di posizione della Commissione<sup>45</sup>. Questa è una riprova dell'influsso che l'uropeizzazione del diritto del lavoro, pur con le sue debolezze, sta cominciando ad esercitare anche nelle aree più gelosamente custodite dei sistemi nazionali quali sono le scelte metodologiche della dottrina.

L'attenzione critica è concentrata sull'area tradizionalmente attribuita al lavoro

---

<sup>42</sup> G. Ghezzi, U. Romagnoli, *Il rapporto di lavoro*, Bologna, 1984, p. 23.

<sup>43</sup> L'uso della presunzione è ricorrente da parte del legislatore, in sensi diversi, per affermare la ricorrenza sia di un rapporto di lavoro subordinato sia di un rapporto di lavoro autonomo: vedi esempi opposti nell'art. 8, comma 1, dello Statuto dei lavoratori spagnolo, e nell'art. 49 della legge Mandelin dell'11 febbraio 1994, n. 94.126, ricordati da A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 233. Il ricorso a presunzioni simili è ipotizzato di recente dalla nostra dottrina: vedi G. Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, cit., p. 502, secondo cui dovrebbe configurarsi una presunzione di subordinazione nei casi di attività personali svolte in modo continuativo a favore di uno o più committenti. Nel progetto di legge D'Antona citato, si richiede invece che l'attività sia svolta alle dipendenze dell'imprenditore in base alle direttive da lui impartite e sotto il suo controllo. Ma questa proposta rischia di risolversi in una inutile tautologia, a meno di presupporre una abrogazione dell'art. 2094 c.c.; vedi i rilievi critici sull'uso di presunzioni simili di L. Nogler, *Sull'inutilità delle presunzioni legate relative in tema di qualificazione dei rapporti di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1997,1, p. 311, che riferisce le critiche sia a normative esistenti italiane e straniere, sia alla proposta di D'Antona.

<sup>44</sup> Così M. Pedrazzoli, *Consensi e dissensi ecc.*, cit., p. 9 s.

<sup>45</sup> La Corte del Lussemburgo ha inteso imporre una definizione unitaria di lavoratore per evitare che ciascuno stato potesse «eliminare a suo piacimento dalle tutele del trattato certe categorie di persone», cfr. Corte di Giustizia europea 19 marzo 1964, Unger, c. 75/63, Racc. 1964, 3; A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 220.

subordinato, che è quella più soggetta ai processi di destrutturazione organizzativa e normativa. Non manca di rivolgersi alle forme organizzative dell'impresa, una novità per la nostra dottrina, anche se l'obiettivo si è limitato fino a ieri a rilevare le modifiche degli assetti di poteri interni all'azienda, in quanto utili a confermare la destrutturazione dei connotati tradizionali della subordinazione e quindi del paradigma di rapporti endoaziendali fin qui adottato dal diritto del lavoro<sup>46</sup>.

Una maggiore attenzione si riscontra anche nei confronti delle varie fattispecie di lavoro autonomo e delle relative discipline, a lungo trascurate dai giuslavoristi.

L'obiettivo, e quindi la *vis critica*, qui sono meno evidenti, dato che nella nostra tradizione giuridica non si è formato né un concetto unitario né una disciplina organica del lavoro autonomo. E *pour cause*<sup>47</sup>; perché «il lavoro autonomo rimane fortemente legato al lavoro concreto, in altre parole alle caratteristiche proprie del servizio reso e del prodotto realizzato»<sup>48</sup>. Alcune tendenze recenti, hanno accresciuto le potenzialità espansive e la attrattività di forme di lavoro espressive di autonomia: ma sono meno evidenti di quanto sostenuto da alcuni e non univocamente confermate dalle rilevazioni dei mercati del lavoro<sup>49</sup>.

Tale attrattività sta influenzando anche una parte della dottrina con il rischio, come vedremo, di favorire nuove generalizzazioni non meno pericolose di quelle tradizionali.

Questi rilievi critici, al di là dei loro aspetti specifici, pongono le condizioni per ripensare le articolazioni del diritto del lavoro con le nuove realtà produttive e con le relative pratiche sociali. Una indicazione comune, convergente con analoghe indicazioni delle scienze sociali, invita a sostituire alla rigida contrapposizione «della coppia lavoro autonomo/lavoro subordinato un *continuum* di tipi di attività»<sup>50</sup>, delle quali ricercare gli elementi caratteristici senza irrigidirli a priori in schemi precostituiti, vecchi e nuovi, ma anche senza volerli sempre misurare, come eccezioni (anomale), rispetto al «lavoro tipo, ingessato nella figura canonica del lavoro dipendente»<sup>51</sup>.

Con queste premesse ci si può predisporre non solo ad «ammettere e a rispettare le differenze», come invitata a fare D'Antona<sup>52</sup>, ma a ricercare, senza schermi, nuove configurazioni dei lavori, della maggioranza dei lavori, e nuove distribuzioni delle tu-

<sup>46</sup> La metamorfosi delle forme giuridiche del potere datoriale riceve particolare attenzione dalla dottrina francese. A. Supiot et al. *Au delà de l'emploi*, Paris 1999, p. 25 ss.; G. Lyon Caen, *Rapporto disintesi*, in *Empresary derecho social*, cit. Il tema è stato affrontato in modo ampio nelle Giornate di studio Aitlass del 1999: cfr. gli scritti di P. Ichino, P. Lambertucci, R. Romei, *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1999, p. 204 ss., cfr., anche in generale, T. Treu, voce *Diritto del lavoro*, in *Digesto*, Torino, 1990, p. 493.

<sup>47</sup> Il rilievo è comune: ma vedi da ultimo G. Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, cit., p. 450; A. Perulli, *Il diritto del lavoro tra crisi della subordinazione e rinascita del lavoro autonomo*, in *Lav. dir.*, 1997, p. 188; e in Francia, G. Lyon Caen, *Le droit du travail non salarile*, Paris, 1990, p. 208 ss.

<sup>48</sup> A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 227.

<sup>49</sup> Vedi i dati e le notazioni a nota 40.

<sup>50</sup> Le stesse tesi emergono dalle analisi sociologiche: per tutti A. Accornero, in Aa.Vv., *Nuove forme di lavoro ecc.*, Atti CNEL, cit., 1997, p. 77, e dai risultati delle analisi normative italiane ed europee: per tutti M. Pedrazzoli, *Consensi e dissensi ecc.*, cit., p. 17; Id., *Dal lavoro autonomo al lavoro subordinato*, cit., p. 140 ss.; A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 234 ss.; P. Davies, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 209 ss.

<sup>51</sup> E. Rullani, *Dal fordismo al posfordismo ecc.*, cit., p. 110.

<sup>52</sup> M. D'Antona, *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1991, p. 485.

tele «superando quei significati che derivano dal contesto fordista e che presuppongono un mondo che già non c'è più»<sup>53</sup>.

## 6. Un percorso ricostruttivo: tendenze normative e pratiche sociali

Questa riconfigurazione dei lavori è un compito ulteriore, altrettanto aperto, perché gli elementi critici acquisiti non sono sufficienti a fornire chiavi di lettura delle nuove realtà né criteri ordinatori della loro regolamentazione, che vadano oltre la mera registrazione empirica delle diversità.

Per avviare un percorso ricostruttivo il metodo è quello accennato all'inizio: analizzare selettivamente tendenze già visibili nell'evoluzione del diritto in rapporto alle pratiche sociali, per ricercarvi regolarità capaci di svilupparsi e di riorientare le normative e gli strumenti istituzionali verso obiettivi più adatti a interpretare i bisogni del lavoro: di tutto il lavoro.

L'analisi delle normative in relazione ai diversi aspetti dei rapporti di lavoro è un punto essenziale di questo percorso ricostruttivo. Essa è stata poco sviluppata anche da autori che pure sottolineano giustamente l'esigenza di concentrarsi «sulla redistribuzione graduata delle tutele dentro e oltre i confini della subordinazione»<sup>54</sup>, piuttosto che accapigliarsi sulle definizioni e ricercare «sbalorditive invenzioni di fattispecie»<sup>55</sup>. Se l'accordo sull'importanza di questo riorientamento normativo non trova riscontro in analogo consenso sulle direzioni in cui attuarlo è anche per una scarsa attenzione all'esigenza qui prospettata.

Va inoltre ribadito che l'analisi non può limitarsi alla «ridistribuzione delle tutele», sia perché non tutto il diritto del lavoro presente e futuro si compone di norme di tutela, sia perché non basta progettare una «redistribuzione» normativa; occorre coltivare anche la «innovazione».

Un'altra avvertenza. In questa analisi è utile procedere per grandi filoni tematici, oltre che per esigenze di selettività, per evitare il rischio di oscurare le varie tendenze in ricognizioni troppo generali con conseguenti estrapolazioni indebite. Tale rischio è accresciuto dalla complessità e dalla frammentazione dell'attuale diritto del lavoro, che lo configura come un «sistema di sistemi» refrattario a sistemazioni affrettate<sup>56</sup>.

Orbene le indagini esistenti in proposito<sup>57</sup>, suggeriscono di impostare l'analisi tenendo conto di due tendenze opposte, già ricordate, che si intravedono anche nel panorama del diritto comparato: un processo di avvicinamento, o meglio di osmosi, fra normative proprie tradizionalmente dei due estremi del *continuum*, lavoro subor-

---

<sup>53</sup> E. Rullani, *op. ult. cit.*, p. 110.

<sup>54</sup> L. Mengoni, *Il contratto di lavoro ecc.*, cit., p. 18.

<sup>55</sup> M. Pedrazzoli, *Consensi e dissensi ecc.*, cit., p. 23.

<sup>56</sup> M. D'Antona, *L'anomalia postpositivista del diritto del lavoro e la questione del metodo*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1990, p. 214; e vedi i rilievi di M. Persiani, *Diritto del lavoro e autorità dal punto di vista giuridico*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, n. 1, p. 35 ss.; di caos normativo parla M. Pedrazzoli, *La difficile conoscibilità delle norme: in margine a un codice dei valori*, in *Studi in memoria di M. Dentano*.

<sup>57</sup> Gir., le indicazioni comparate di A. Suptot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 230 ss.

dinato e lavoro autonomo (processo diverso dalla, tradizionale estensione delle tutele del primo a (fattispecie sconfinanti nel secondo); e un movimento opposto di diversificazione fra altri segmenti di normativa.

Va altresì rilevato che tali tendenze non riguardano solo le due categorie di norme più diffuse nella storia del diritto del lavoro: quelle di tutela del lavoratore e quelle di promozione delle relazioni collettive<sup>58</sup>, ma si allargano a norme finora rimaste relativamente marginali all'ambito tradizionale della materia come quelle di organizzazione del mercato del lavoro, o esterne a tale ambito come quelle di organizzazione del *welfare*. Per altro verso esistono segnali che queste tendenze possono estendersi fino a fare entrare nel nostro campo di gioco, cioè nella disciplina dei rapporti di lavoro, regole proprie del diritto civile e del diritto commerciale<sup>59</sup>.

Una verifica positiva circa la consistenza e le prospettive di queste tendenze segnalerebbe una diversificazione dei principi ispiratori della nostra materia suscettibile di arricchirne e non di mortificarne l'autonomia<sup>60</sup>; del resto in un contesto di rivolgimenti profondi dei mercati sarebbe strano non mettere in conto modifiche fondamentali anche delle regole e delle istituzioni che sono chiamati a governarli.

## 7. Le convergenze della previdenza sociale

La prima tendenza segnalata, quella dell'osmosi fra discipline originariamente lontane, si può verificare, e non da oggi, anzitutto in un'area «esterna» alla regolazione dei rapporti di lavoro quale la previdenza sociale, pensionistica in specie.

Le regole della previdenza, come è noto, sono state costruite su misura per i lavoratori dipendenti e anzi hanno costituito, in quanto contropartita della loro condizione di subordinazione economica oltre che giuridica, parte essenziale del patto sociale che ha retto gli equilibri sociali dei sistemi industriali moderni. Anche le misure previdenziali-pensionistiche hanno poi subito, come altre normative lavoristiche, un processo di estensione alle varie categorie di lavoro autonomo; ma traducendosi in regimi speciali, che hanno alterato e in parte distorto i principi di solidarietà propri della previdenza pubblica (un aspetto anche questo dell'«inquinamento delle tutele»)<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Proprio queste due categorie segnerebbero (tuttora?) «le ragioni d'essere del diritto del lavoro»: A. Jeammaud, *Il diritto del lavoro alla prova del cambiamento*, in *Lav. dir.*, 1997, p. 339 ss.

<sup>59</sup> P. Davies, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 210 ss., segnala la compresenza in misura più o meno intensa di principi del diritto del lavoro e del diritto commerciale in tutti e quattro i tipi di contratto che l'Autore considera: il lavoro subordinato, il lavoro quasi subordinato, le prestazioni personali; le prestazioni non personali (imprenditoriali).

<sup>60</sup> Secondo P. Davies, *op. ult. cit.*, p. 208: il diritto del lavoro verrebbe così aiutato nello svolgere le sue funzioni, che non sono più solo quella di proteggere i lavoratori dal mercato, ma per una sua parte ... di contribuire a rendere più efficienti le imprese e lo stesso mercato. Una qualche convergenza, secondo l'Autore, si registra anche negli orientamenti del diritto commerciale, che assumerebbe l'obiettivo non solo di «assicurare che le promesse fatte siano mantenute», ma anche di predisporre strumenti affinché «sia controllata la discrezionalità e sia accresciuta la fiducia delle parti».

<sup>61</sup> Il riequilibrio dei trattamenti fra categorie, e all'interno di queste del rapporto fra contribuzione e prestazione è il filo conduttore principale delle riforme del sistema pensionistico in Italia; cfr. fra i tanti,



Ora si sta verificando una correzione di rotta, ancora incompleta, che tende a riportare l'intero assetto pensionistico entro regole comuni, riformandoli alla luce di esigenze non solo di rigore finanziario, ma anche di (maggiore equità intercategoriale e intergenerazionale. La correzione è netta nell'ordinamento italiano, anche per la gravità delle distorsioni preesistenti, come si vede dalle innovazioni introdotte a partire dal 1992: in particolare armonizzazione dei diversi regimi pensionistici presenti nell'area del lavoro subordinato e nei lavori autonomi; applicazione del cosiddetto metodo contributivo per il calcolo della pensione (un metodo di per sé riequilibratore del rapporto fra contributi e prestazioni); innalzamento e allineamento delle età pensionabili; perequazione delle aliquote contributive, con progressivo aumento di quelle a carico del lavoro autonomo e imprenditoriale e iniziale riduzione di quelle a carico del lavoro dipendente in vista di una loro convergenza.

La tendenza è tanto più significativa, in quanto è perseguita non in vista dell'introduzione di forme di *welfare* universalistico (basato cioè sulla cittadinanza), bensì al fine di costruire un sistema pensionistico comune a tutte le attività di lavoro, a prescindere dalla loro caratterizzazione di autonomia o sub ordinazione<sup>62</sup>. Altrettanto significativo è che la tendenza riguardi anche i lavori parasubordinati o coordinati, che per la prima volta sono fatti rientrare in un regime pensionistico su base professionale, secondo regole omogenee e con una prospettiva di convergenza anche contributiva.

Fin qui il processo di osmosi in atto. Innovazioni più radicali si prospettano per adeguare le forme previdenziali alla copertura di rischi nuovi cui sono sottoposti in misura sempre più diffusa i lavoratori, sia subordinati e autonomi, che lavorano in modo intermittente. In realtà un adeguamento è richiesto all'intero sistema di sicurezza sociale se è vero che esso è chiamato a fornire non solo più «una protezione passiva degli individui e delle imprese rispetto a rischi predefiniti», ma «una sicurezza individuale e collettiva rispetto all'alea diffusa collegata all'incertezza propria dei moderni mercati del lavoro», come osservano (solo) con qualche enfasi gli esperti della commissione europea<sup>63</sup>.

Ma nel caso dei lavoratori discontinui l'urgenza più immediata è di predisporre a loro favore una forma di copertura specifica realizzata tramite provviste finanziarie, utilizzabili dagli interessati in modo personalizzato per soddisfare di volta in volta i

---

*Le pensioni difficili: la previdenza sociale in Italia fra crisi e riforme*, a cura di O. Castellino, Bologna, 1995; R. Pessi, *La riforma del sistema previdenziale*, Padova, 1995; M. Cinelli, M. Persiani, *Commentario della riforma previdenziale*, Milano, 1995; C. Cester, *La riforma del sistema pensionistico*, Torino, 1996. Molto utili per un esame sintetico e per i dati sistematici sono i rapporti del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, a cura del Ministero del lavoro: l'ultimo pubblicato è del 2000.

<sup>62</sup> Gir., le indicazioni della Commissione per la riforma del *welfare*, presieduta da P. Onofri, Presidenza del Consiglio, 1997.

<sup>63</sup> Così il *Rapporto Supiot*, cit, p. 432 s., p. 436, che raccomanda di riconsiderare la protezione allargata di cui abbisognano tutti i lavoratori prevedendo dei cd. «*droits de tirage sociaux*» che si aggiungerebbero ai diritti sociali tradizionali per corrispondere all'esigenza di una «*sécurité active dans l'incertitudes*». La stessa accentuazione circa la necessità di una «nuova rete di sicurezza» pubblica capace di combattere «la socializzazione diffusa del rischio» che «la grande impresa non è più in grado di assumere» su di sé e quindi scarica sui singoli, sulle comunità e in definitiva sullo Stato, si trova in E. Rullani, *Dal fordismo al postfordismo ecc.*, cit., pp. 120 e 121.

bisogni della loro variabile vita lavorativa: non solo la pensione a fine attività, ma anche il sostegno del reddito in periodi di inattività legati sia ad eventi accidentali sia a motivi ricorrenti correlati al tipo di rapporto<sup>64</sup>.

La proposta è ancora largamente indeterminata quanto alle forme di finanziamento e all'ambito applicativo, ma è indicativa di un possibile *welfare* adeguato ai bisogni nuovi dei lavoratori, ancora una volta a prescindere dal loro *status* di autonomia e subordinazione. E conferma come la previdenza sociale sia un'area sensibile per l'avvicinamento delle normative del lavoro su basi nuove, dettate *in primis* dalla variabilità delle forme del lavoro sul mercato. Tendenze simili si rinvergono non solo in vari paesi europei ma negli orientamenti della Unione europea, ove sono sostenute dalla compresenza di diversi regimi di *welfare* alcuni costruiti su base universalistica, e dalla necessità di favorire la libera circolazione della manodopera.

Un punto di emersione di tale tendenza è già nei regolamenti comunitari, Reg. n. 1408/1971 e più specificamente Reg. n. 1390/1981, che hanno dettato regole comuni per il calcolo e per la ricongiunzione a fini pensionistici di vari periodi di attività trascorsi nei diversi paesi, a prescindere dalle posizioni di lavoro autonomo o subordinato di volta in volta ricoperte<sup>65</sup>. A tale assimilazione ha dato un contributo decisivo la Corte di Giustizia della Comunità che ha ritenuto egualmente applicabile il principio di solidarietà, proprio della previdenza sociale, oltre che ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e agli stessi artigiani<sup>66</sup>.

Analoga tendenza si è estesa alla previdenza complementare. E suo sviluppo recente, specie in Italia, ha facilitato una impostazione delle regole meno legate di quelle della previdenza obbligatoria al tipo di lavoro subordinato; cosicché, superate le prime esperienze relative a settori particolari, in specie a quello bancario, i tratti essenziali dell'istituto<sup>67</sup>, dai suoi obiettivi, ai trattamenti e alle agevolazioni fiscali, al rapporto fra contribuzioni e prestazioni, risultano comuni a tutti i tipi di lavoro, subordinato, autonomo personale e imprenditoriale. Mentre i requisiti per il godimento delle prestazioni, età in particolare, in quanto collegata con quella della previdenza obbligatoria, hanno partecipato della tendenza all'armonizzazione fra i regimi delle varie categorie di lavoratori.

L'avvicinamento progressivo dei regimi pensionistici, e dei loro costi, è destinato a esercitare effetti di grande portata sulla distinzione fra lavoro autonomo e subordinato e sul mercato del lavoro. Per un verso contribuirà a sdrammatizzare i problemi di qualificazione del rapporto, per i motivi già indicati, cioè perché indurrà il giudice a valutazioni più attente alla natura del rapporto e meno condizionate dalle conseguen-

---

<sup>64</sup> G. Geroldi, *Trasformazioni del mercato del lavoro, occupazione, nuove tutele*, in *Quaderni Info*, Nuova Serie, Roma, n. 15-21, p. 163; Id., *Le ragioni per riformare gli strumenti di sostegno al reddito per i disoccupati e gli incentivi all'occupazione*, in *Quaderni Agens*, luglio, 2000, 2.1, p. 31 ss.

<sup>65</sup> Gir., anche per commenti, G. Arrigo, *Il diritto del lavoro dell'unione Europea*, 1998, cap. VII, p. 297 ss.; M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Padova, 1995, cap. V, p. 133 ss.

<sup>66</sup> Cfr. citazioni negli Autori di nota 65 e in A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, cit., p. 227.

<sup>67</sup> Cfr. sui principi comuni e sulla evoluzione della previdenza complementare, la voce di P. Sandulli, *Previdenza complementare*, in *Digesto, Disc. Priv.*, Torino, 2000, p. 243; e E. Fornero, *L'economia dei fondi pensione*, Bologna, 1999; *La previdenza complementare nella riforma del welfare*, a cura di G. Ferraro, Milano, 2000; nonché *La relazione annuale della COVIP al Parlamento*, l'ultima è del 2000.

ze sui trattamenti previdenziali (in quanto tendenzialmente omogenei). D'altra parte agirà nel medesimo senso sulle imprese: accorciando il divario fra costi indiretti del lavoro che ora gioca a sfavore del lavoro subordinato, ridurrà la tendenza, diffusa in Italia più che altrove, a sfuggire dall'area della subordinazione ricorrendo a rapporti di lavoro spesso falsamente autonomi o addirittura operando nell'economia sommersa per eludere gli stessi costi.

## 8. Politiche e normative del mercato del lavoro: obiettivo impiegabilità

Una seconda area sensibile alla ricomposizione delle discipline, anch'essa esterna al rapporto individuale di lavoro, riguarda le normative e gli strumenti funzionali a obiettivi di politica attiva del lavoro: dalla formazione professionale (nelle diverse versioni, di alternanza fra scuola e lavoro e di formazione continua) ai servizi per l'impiego (di consulenza, orientamento, selezione, collocamento ecc.), fino agli incentivi per la creazione di lavoro.

Qui la tendenza percepibile non consiste (ancora) in una vera e propria unificazione delle normative. Segnala tuttavia una convergenza delle finalità e della strumentazione, secondo modalità largamente slegate dai tipi giuridici di lavoro. Le distinzioni persistenti rispondono ad altri motivi, propri delle politiche perseguite con i singoli interventi. Nel caso della formazione professionale la distinzione fra le modalità di intervento risente del legame con le organizzazioni rappresentative nelle diverse categorie: esistono strumenti specifici amministrati di norma con il contributo delle rappresentanze dei lavoratori, non solo subordinati autonomi e parasubordinati, ma anche imprenditori, specie medio-piccoli, per cui il bisogno di formazione continua collettivamente organizzata è crescente<sup>68</sup>.

L'elemento comune delle attività formative è la loro configurazione come fattore costante di integrazione delle attività di lavoro, per adeguarle alle esigenze dei mercati e quindi per sostenere quella che l'Europa chiama l'impiegabilità, obiettivo prioritario delle politiche del lavoro (autonomo e subordinato). Per questo la formazione è ritenuta meritevole di finanziamento (bene accolto anche dai liberisti) con contributi delle parti sociali e con il sostegno degli Stati e dell'Unione europea<sup>69</sup>.

Nel caso degli incentivi all'occupazione la tipologia degli interventi si adegua ai

---

<sup>68</sup>Le dimensioni e le caratteristiche della formazione professionale sono regolarmente analizzate nei rapporti annuali dell'ISFOL. Il tema ha ricevuto una qualche maggiore attenzione dalla recente dottrina lavoristica, specie dopo la legge n. 196/1997 (art. 17); cfr., i commenti curati da M. Napoli, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1988, n. 5/6; da E. Ghera, *Occupazione e flessibilità*, Napoli, 1998 e da M. Biagi,  *Mercati e rapporti di lavoro*, Milano, 1997.

<sup>69</sup>La rilevanza della formazione professionale nelle politiche comunitarie per il sostegno dell'impiegabilità e dell'imprenditorialità, quindi anche per la vasta area del lavoro autonomo e imprenditoriale, è ampiamente documentata: cfr., fra i tanti, i rapporti della Commissione, *Rapporto sull'accesso alla formazione permanente nell'Unione*, 1997; *Formation continue en entreprise: faits et chiffres*, 1999; *Obstacles to creation of very small business in the European Union*, 1999. Un'eco si trova nei piani nazionali dell'occupazione, invero non particolarmente in quelli italiani; cfr., da ultimo, ragguagli in F. Torelli, *Lo sviluppo della formazione continua in Italia*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, p. 193.

caratteri propri di ciascun modo di creazione di impiego, all'urgenza dell'intervento e ai requisiti che la possono favorire nelle singole condizioni del mercato del lavoro.

Lo strumento più diffuso di sostegno all'occupazione è la riduzione degli oneri contributivi, che è largamente usata per tutti i tipi di lavoro subordinato, tipici e atipici, con variazioni legate ai luoghi (zone depresse), alle finalità formative dei rapporti di lavoro attivati, all'obiettivo di stabilizzazione dei rapporti, ai soggetti interessati (cassa integrati, disoccupati di lunga durata). Finalità specifiche di sostegno all'occupazione di giovani e donne in zone del Mezzogiorno hanno motivato incentivi, questa volta soprattutto fiscali, diretti a favorire non solo il lavoro subordinato ma l'autoimpiego, cioè forme di lavoro autonomo, personali o organizzate in forme di piccola impresa; Così pure altri regimi speciali di favore di diverso tipo sono previsti per il lavoro cooperativo e per il lavoro svolto all'interno di associazioni *non profit*, in ragione delle loro configurazioni strutturate e funzionanti.

La politica pubblica ha adottato con crescente intensità incentivi analoghi per promuovere forme di lavoro autonomo, e l'attività di piccola impresa e di artigianato: a conferma della latitudine assunta dal sostegno all'occupazione e dell'apprezzamento per il grande contributo che queste forme di lavoro autonomo possono apportare alle politiche occupazionali<sup>70</sup>.

La convergenza, e talora la sovrapposizione, di questi incentivi delineano un quadro complesso, ove è difficile distinguere fra incentivi al lavoro e incentivi all'impresa; ma all'interno del quale le differenze più significative sono legate, come si è visto, non tanto al carattere autonomo o subordinato del lavoro, quanto a valutazioni relative alle condizioni locali, personali o di mercato che ispirano le politiche dell'occupazione.

Anche i servizi pubblici per l'impiego, come altri istituti del nostro *welfare*, sono stati costruiti per i bisogni tipici del lavoro dipendente, anzi per servire la parte più debole dell'offerta di lavoro di fronte a squilibri strutturali con la domanda; lo rivela la storia, tutta italiana, della richiesta numerica nel collocamento e della progressiva estensione della richiesta nominativa e dell'assunzione diretta. Questi servizi, di cui il collocamento è solo una parte, sono applicabili e sono stati applicati sia alle varie forme di lavoro subordinato, comprese quelle di alto livello dirigenziale, ai lavori atipici e ai rapporti speciali, sia alle attività di lavoro professionale, autonomo; con la differenza che per queste ultime categorie i servizi più significativi sono stati svolti in via privatistica dalle associazioni di categoria e da organizzazioni professionali specializzate (consulenti di vario genere).

Il superamento del monopolio pubblico del collocamento e il decentramento regionale dei servizi con l'ammissione di attori privati specializzati nei vari aspetti del servizio (collocamento ma anche lavoro interinale, orientamento e formazione professionale), sono destinati ad arricchire la gamma di servizi disponibili, come è necessario nel contesto degli attuali mercati, e a renderli utilizzabili alle varie categorie di la-

---

<sup>70</sup> Le informazioni su questa varietà di incentivi al lavoro sono disperse come le fonti istitutive. Tant'è che da tempo si sono avanzate proposte di riordino con apposite deleghe legislative al Governo, peraltro attuate solo in minima parte (per gli incentivi cd. industriali); ragguagli sintetici si possono trovare nei Piani Nazionali per l'occupazione del 1998, 1999 e 2000, preparati dal Ministero del lavoro.