

Marco Biagi e un progetto per la regolazione del lavoro che cambia

Michele Tiraboschi

Come bene ha scritto Riccardo Del Punta (2002, 31) – a proposito di teorie e vicende dei giuslavoristi italiani nel periodo che si colloca tra il “protocollo Giugni” del 1993 e la legge n. 30 del 2003 – una costante della elaborazione scientifica di Marco Biagi è stata, senza dubbio, la proiezione verso il ‘fare’. Una vocazione la sua per una ricerca capace di compromettersi col divenire dei processi e dei contesti reali per guidarne la direzione. Un impegno ‘militante’ che, nella catena delle generazioni accademiche, risale alla influenza determinante e al carisma di Giuseppe Federico Mancini, suo maestro accademico e capostipite della prestigiosa Scuola di diritto del lavoro dell’Università di Bologna, definito dallo stesso Marco, pensando anche a se stesso, come un moderno «giurista di progetto» (Biagi 2003a).

A Marco Biagi pareva infatti chiaro che il modello regolativo dei rapporti di lavoro utilizzato in Italia e, seppur con diversi adattamenti, in Europa, non fosse più in grado di cogliere e governare le trasformazioni in atto nel mercato del lavoro¹. Trasformazioni che, come aveva intuito prima di molti altri, avvengono oggi a una velocità sconosciuta rispetto a quanto registrato nel Novecento industriale.

Per Marco Biagi, contrariamente a quanto si è soliti pensare, per dare corpo a una riforma complessiva del diritto del lavoro italiano non erano dunque certo

¹ Biagi 2003b, che ha poi costituito la base del *Libro Bianco* del mercato del lavoro dell’ottobre 2001 a firma del Ministro del lavoro Roberto Maroni.

Michele Tiraboschi, University of Modena and Reggio Emilia, Italy, michele.tiraboschi@unimore.it, 0000-0002-6040-0175

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Michele Tiraboschi, *Marco Biagi e un progetto per la regolazione del lavoro che cambia*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0319-7.164, in Giovanni Mari, Francesco Ammannati, Stefano Brogi, Tiziana Faitini, Arianna Fermari, Francesco Seghezzi, Annalisa Tonarelli (edited by), *Idee di lavoro e di ozio per la nostra civiltà*, pp. 1469-1475, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0319-7, DOI 10.36253/979-12-215-0319-7

le idee e la progettualità a mancare (Biagi 2003c, 726). Ciò che frenava il cambiamento era, piuttosto, il mancato superamento di veti e di pregiudiziali ideologiche che rallentavano (e ancora rallentano) inutilmente, rispetto al processo di evoluzione in atto, le riforme necessarie a evitare fenomeni di destrutturazione e deregolamentazione strisciante del mercato del lavoro (Biagi 2003c, 726).

Queste considerazioni non appartengono (solo) alla fase terminale della riflessione scientifica di Marco Biagi e al suo impegno per un progetto di riforma legislativa che dal *Libro Bianco* sul mercato del lavoro in Italia porterà alla approvazione, un anno dopo la sua morte per mano delle nuove Brigate Rosse, della cosiddetta “legge Biagi”². Piuttosto sono radicate in una precisa idea di lavoro e di sua possibile regolazione già presente negli studi giovanili.

È già nella prima monografia del 1978 sul lavoro frammentato nella realtà polverizzata della piccola impresa, degli appalti e della subfornitura – l’economia del cespuglio, secondo la felice definizione di Gino Giugni³ – che si segnala una nitida tensione volta ad affrancarsi da una ricerca scientifica statica e ‘libresca’ (Biagi 1983, 21) per mettere di pari passo teoria e pratica. Da qui un interesse per la dimensione effettiva delle regole del lavoro rispetto a quanto formalmente sancito nei codici e nei testi di legge, tanto prodighi nel riconoscere diritti e tutele sulla carta, ma spesso così distanti dalle persone in carne e ossa, come indicano i dati sul lavoro sommerso che non sono di molto cambiati rispetto alla situazione di quarant’anni fa.

Il tema della impresa minore era un po’ quello che è oggi il tema del precariato e del sommerso. Una conferma di come il diritto tenda sempre a prendere in considerazione fenomeni di dimensioni tali da poter essere convenientemente regolati, scartando o trascurando invece quelle situazioni che non possono trovare nella regolazione giuridica una sistemazione appagante (Biagi 1978, 12).

Già in questo primo studio Marco Biagi documentava così il suo interesse per la vasta area del lavoro informale e della sottoprotezione, dove il favore accordato al piccolo imprenditore, nell’alimentare il fenomeno del decentramento produttivo, si traduceva nei fatti in una minore tutela per i suoi dipendenti, i quali erano peraltro poco o nulla rappresentati anche dal sindacato tradizionale⁴.

Nella stessa prospettiva è la seconda monografia del 1983 dedicata ai rapporti di lavoro nelle cooperative (Biagi 1983) sviluppata con l’obiettivo di sfatare l’idea, ancora oggi ben radicata in alcuni settori dello stesso ambiente sindaca-

² Sulla *querelle* sorta attorno alla denominazione del provvedimento come “legge Biagi”, nonostante nella legge n. 30 del 2003 e nei successivi decreti attuativi si ritrovino non solo tutto l’approccio pragmatico e valoriale di Marco Biagi ai problemi del lavoro, ma anche ampia traccia della sua produzione scientifica e progettuale, rinvio alla ampia documentazione raccolta in Tiraboschi 2004, e ivi ampia accolta di testi e schemi di articolato normativo firmati da Marco Biagi.

³ Così Biagi 1978, 12. Ma vedi anche la *Prefazione* a Biagi 1990, dove si esprime l’esigenza di una conoscenza reale del diritto oltre quello che appare nella documentazione raccolta in libri e saggi.

⁴ È quanto scrive lo stesso Marco Biagi nella quarta di copertina del volume.

le, di una cooperativa degradata a ultima risorsa per coloro che hanno perso o stanno per perdere il posto di lavoro (Biagi 1983, 20). Il suo pragmatismo e l'attenzione ai fatti lo spingeva a portare alla luce una esperienza ricca di significato. Operazione questa per lui imprescindibile per una più serena e costruttiva valutazione dei ritardi e dei limiti, evidenti con riferimento al deleterio fenomeno delle cooperative 'spurie', e quindi anche delle prospettive di cambiamento e riforma del modello (Biagi 1983, 18). E anche per individuare i giusti correttivi – recepiti più tardi dal legislatore italiano, con la legge sul lavoro in cooperativa del 2001 – volti ad arginare le spinte a svalutare l'effettività delle regole dell'autogestione (Biagi 1983, 24 e poi 287-96).

È da questa progettualità che nasce l'idea centrale delle riforme del lavoro poi confluite nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro. L'idea di uno «Statuto dei nuovi lavori» (Biagi 2003c, 732; Biagi 2003d, 424-25) e un quadro regolatorio e di tutele capace di superare le Colonne d'Ercole del tradizionale diritto del lavoro, da sempre centrato sul solo lavoro dipendente (Biagi 2003c, 732). Un sistema di tutele della persona, almeno per i principi e le protezioni fondamentali, applicabile a prescindere dallo specifico inquadramento contrattuale (Biagi 2003c, 732) e largamente rivolto al ruolo attivo dei corpi intermedi e della contrattazione collettiva anche di prossimità.

Già con la monografia del 1983, insomma, Marco Biagi stava ponendo le fondamenta di quello «statuto per gli emarginati» di cui parlava Giuseppe Federico Mancini. Una idea poi esplosa col volume del 1996 su *Il diritto dei disoccupati* (Biagi, Suwa 1996) e finalizzata a fornire «all'universo marginale una legittimazione politica e anche giuridica che non ne deformasse la natura e gli spazi garantiti per le lotte in cui poi inevitabilmente si traducono»⁵. Con quello studio Marco Biagi intendeva semplicemente sottolineare il momento di passaggio del diritto del lavoro da una logica di tutela dei soli occupati a una progressiva e sempre più urgente attenzione verso i tanti esclusi o ai margini del mercato del lavoro ordinario (Biagi e Suwa 1996, X). Un titolo intenzionalmente provocatorio (Biagi, Suwa 1996, X) e tuttavia animato dalla tensione progettuale alla costruzione di un nuovo diritto del lavoro al quale tutti potessero guardare con fiducia, in una dimensione di equilibrata *protezione* di chi ha già un lavoro e di chi invece è alla ricerca di una occupazione, assicurando al tempo stesso alle imprese gli spazi di flessibilità che la competizione globale oramai impone (Biagi, Suwa 1996, X).

Certamente centrale rimaneva, nella sua elaborazione e idea di lavoro, il ruolo della legge n. 300 del 1970, nota come «Statuto dei lavoratori». E tuttavia era a suo parere questa una forma di tutela largamente circoscritta, anche sul piano della prassi applicativa e della azione sindacale, al solo perimetro della grande impresa e del lavoro standard. Da qui la ricerca non di appaganti ricostruzioni dommatiche della materia, ma anche e soprattutto di soluzioni utili a ricostruire un compiuto 'statuto' del lavoro marginale e periferico.

⁵ Mancini 1981 nel paragrafo intitolato *Una politica per il "quinto stato"*. È il tema del lavoro precario e sottopagato recentemente ripreso, tra gli altri, da Ferrera 2019.

Una tensione costante verso l'occupabilità delle persone e l'adattabilità tra la domanda e l'offerta di lavoro e non solo lo sforzo di interpretare e commentare le tutele già acquisite. Da questo punto di vista Marco Biagi è stato tra i primi a sottolineare le potenzialità della contrattazione collettiva non solo in funzione dei processi produttivi e redistributivi, ma anche di governo attivo delle politiche occupazionali. Nelle mie ricerche la domanda cruciale da cui partiva (Biagi 2003e, 66) era quale potesse essere il ruolo della contrattazione collettiva nel governo delle trasformazioni del lavoro: quello di evitare semplicemente i licenziamenti e le esternalizzazioni o piuttosto quello di contribuire a ridurre la perdita di posti di lavoro o forse anche quello di concorrere a incrementare il livello di occupazione?

Una domanda non solo teorica e tanto meno una curiosità intellettuale visto il suo impegno concreto, a livello di regia tecnica e progettuale, nella promozione di innovativi patti locali per l'occupazione. Il più noto, e anche il più controverso, è certamente il patto "Milano Lavoro" sottoscritto il 2 febbraio del 2000, che divenne poi la piattaforma da cui prese forma la legge Biagi di riforma del mercato del lavoro (Biagi 2003f, 72; 2003b, 164). Molti mesi di negoziati, resi difficili anche per il fortissimo dissenso della CGIL, che non aveva sottoscritto neppure la pre-intesa del 28 luglio 1999 (Biagi 2003f, 72), con l'obiettivo di ricercare soluzioni concrete e innovative per l'inclusione nel mercato del lavoro dei gruppi più svantaggiati, gli immigrati *in primis* (Biagi 2003f, 74). Con il patto di Milano si riuscì del resto a sbloccare il controverso processo traspositivo della direttiva comunitaria sui contratti a termine (Biagi 2003f, 72; Biagi 2003g, 537), che, come ebbe modo di sostenere (Biagi 2003h), rappresentava la prima vera tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano.

Il patto era rivolto a extracomunitari inoccupati o disoccupati, soggetti in situazioni di disagio psicofisico o sociale e lavoratori 'maturi' espulsi dal mercato del lavoro. Si trattava di decidere se particolari situazioni di debolezza sul mercato del lavoro legittimassero o meno misure specifiche, come per esempio causali soggettive di assunzione a termine, al di là dell'affermazione di un astratto quanto vuoto principio di uguaglianza e di parità di trattamento. La risposta del patto "Milano Lavoro" era stata quella di tutelare con strumenti differenziati condizioni profondamente disuguali (Biagi 2003f, 74). Si era parlato, al riguardo, di misure di fatto discriminatorie. Il punto, come segnalato da Pietro Ichino, era però un altro e cioè abbandonare un utilizzo formalistico del principio di uguaglianza e delle regole di parità di trattamento. La verità, anche oltre precise considerazioni tecniche che smentivano questo assunto fatto proprio aprioristicamente dagli oppositori della intesa⁶, è che una valutazione attenta alle indicazioni della analisi economica e sociologica dimostrava come tale impostazione formalistica si traducesse, nella maggior parte dei casi, in uno strumento di conservazione della disuguaglianza a favore dei lavoratori in posizione di vantaggio sul mercato del lavoro (Biagi 2003f, 74-5; 2003i, 137-42).

⁶ Per una difesa sul piano tecnico-giuridico della intesa vedi lo stesso Biagi 2003f, 78-84.

Nella ultima fase della sua breve esperienza di vita le sue idee apparivano rafforzate anche dal nascente processo di coordinamento delle politiche occupazionali, a partire dal decisivo Consiglio europeo straordinario sulla occupazione del 1997, che aveva innescato una serie di effetti collaterali, contribuendo in modo decisivo alla ri-regolazione della struttura del mercato del lavoro e, più in generale, alla modernizzazione del quadro legale delle relazioni industriali (Biagi 2003e, 51).

La sua prospettiva, poi esplosa nel *Libro Bianco* del 2001 e nei primi schemi di articolato normativo che portarono alla legge n. 30 del 2003, era sempre quella della inclusione sociale e delle politiche di creazione di occupazione. Una proposta non di superamento del diritto del lavoro tradizionale⁷, come è stato detto da molti, quanto di una sua integrazione verso territori sino ad allora non esplorati, quello che poi abbiamo imparato a chiamare il diritto del mercato del lavoro. Il presupposto di questa impostazione era un governo attivo del mercato del lavoro incentrato su obiettivi e politiche e non solo sulle cosiddette *hard laws* (Biagi 2003e, 57) e comunque in una prospettiva di superamento di una crescita occupazionale meramente precaria e interstiziale (Biagi 2003l, 103).

L'idea era quella di una complessiva rivisitazione del diritto del lavoro. Un sistema a cerchi concentrici con tutele di base per tutte le forme di lavoro e poi tutele aggiuntive a diversa intensità di applicazione a seconda delle effettive caratteristiche o dei particolari contesti in cui si svolge il lavoro stesso. Individuato un nucleo essenziale e abbastanza limitato di norme e di principi inderogabili, soprattutto di specificazione del dettato costituzionale, comune a tutti i rapporti di lavoro, si ipotizzava una rimodulazione verso il basso di taluni interventi a favore del lavoro dipendente, delineando così un sistema di tutele a geometria variabile. Al di sopra di questo nucleo minimo di norme inderogabili mi sembrava opportuno lasciare ampio spazio alla autonomia collettiva ed individuale, ipotizzando una gamma di diritti inderogabili relativi, disponibili a livello collettivo o anche individuale, a seconda del tipo di diritto in questione. A ciò avrebbe dovuto accompagnarsi un corrispondente riassetto normativo delle prestazioni previdenziali. Il tutto sostenuto da una procedura di certificazione, cioè di validazione della volontà delle parti di utilizzare una certa tipologia contrattuale (Biagi 2003b, 175-76). Una sorta di derogabilità assistita con il coinvolgimento delle istituzioni pubbliche o anche delle stesse parti sociali soprattutto attraverso i sistemi bilaterali (Biagi 2003b, 154). Al centro del progetto le parti sociali e la contrattazione collettiva soprattutto quella di prossimità.

⁷ In termini inequivocabili si veda quanto sostenuto in Biagi 2003l, *passim* e spec. 104, dove si legge: «non si tratta pertanto di rimuovere le tutele fondamentali che, nel nostro ordinamento, accompagnano le diverse tipologie di lavoro subordinato. Pare invece necessario sperimentare dosi di 'flessibilità normata', che, nel contribuire a rimuovere alcuni ostacoli al funzionamento del mercato del lavoro 'regolare', concorrano a determinare un clima favorevole alla creazione di occupazione aggiuntiva e alla canalizzazione di quella domanda e offerta di lavoro oggi dispersa e frammentata per la mancanza di adeguata informazione o per la mancanza di strumenti di valorizzazione della forza-lavoro».

Proprio con l'obiettivo di dimostrare che non mancano idee semplici ed efficaci per promuovere le necessarie riforme del diritto del lavoro Marco Biagi si è speso in prima persona per raccogliere e ordinare i principali progetti di modernizzazione del mercato del lavoro italiano che hanno segnato la mia iniziale collaborazione con Tiziano Treu. Questi progetti, alcuni dei quali ancora attuali (penso per esempio alla idea di una agenzia per le relazioni industriali) si possono leggere nel volume *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio* edito nel 2002 da il Mulino (Treu 2002, 269-395). Un volume che testimonia ancora la sua propensione al 'fare' e la tensione di giurista di progetto impegnato a tradurre lo studio e la ricerca scientifica in indicazioni pratiche e praticabili per il necessario cambiamento delle regole del lavoro (Biagi 2003c, 725).

Riferimenti bibliografici

- Biagi, Marco, e Yasuo Suwa, a cura di. 1996. *Il diritto dei disoccupati. Studi in onore di Koichiro Yamaguchi*. Milano: Giuffrè.
- Biagi, Marco. 1978. *La dimensione dell'impresa nel diritto del lavoro*. Milano: FrancoAngeli.
- Biagi, Marco. 1983. *Cooperative e rapporti di lavoro*. Milano: FrancoAngeli.
- Biagi, Marco. 1990. *Rappresentanza e democrazia in azienda. Profili di diritto sindacale comparato*. Rimini: Maggioli.
- Biagi, Marco. 2003a (ma 2001). "Federico Mancini: un giurista «progettuale»." In *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, a cura di Luigi Montuschi, Tiziano Treu, e Michele Tiraboschi, 713-21. Milano: Giuffrè.
- Biagi, Marco. 2003b (ma 2001). "Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro." In *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, a cura di Luigi Montuschi, Tiziano Treu, e Michele Tiraboschi, 149-82. Milano: Giuffrè.
- Biagi, Marco. 2003c (ma 2002). "Progettare per modernizzare." In *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, a cura di Luigi Montuschi, Tiziano Treu, e Michele Tiraboschi, 724-35. Milano: Giuffrè.
- Biagi, Marco. 2003d (ma 2001). "La riforma della disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa: una riforma modello?" In *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, a cura di Luigi Montuschi, Tiziano Treu, e Michele Tiraboschi, 423-37. Milano: Giuffrè.
- Biagi, Marco. 2003e (ma 2000). "L'impatto della Employment European Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali." In *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, a cura di Luigi Montuschi, Tiziano Treu, e Michele Tiraboschi, 50-71. Milano: Giuffrè.
- Biagi, Marco. 2003f (ma 2000). "Il patto Milano lavoro: un'intesa pilota." In *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, a cura di Luigi Montuschi, Tiziano Treu, e Michele Tiraboschi, 72-85. Milano: Giuffrè.
- Biagi, Marco. 2003g (ma 2002). "Cambiare le relazioni industriali. Alcune considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella UE." In *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, a cura di Luigi Montuschi, Tiziano Treu, e Michele Tiraboschi, 529-50. Milano: Giuffrè.
- Biagi, Marco. 2003h (ma 2002). "La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano."

- In Marco Biagi. *Un giurista progettuale. Scritti scelti*, a cura di Luigi Montuschi, Tiziano Treu, e Michele Tiraboschi, 32-49. Milano: Giuffrè.
- Biagi, Marco. 2003i (ma 1992). "Extracomunitari e mercato del lavoro: profili istituzionali." In Marco Biagi. *Un giurista progettuale. Scritti scelti*, a cura di Luigi Montuschi, Tiziano Treu, e Michele Tiraboschi, 135-48. Milano: Giuffrè.
- Biagi, Marco. 2003l (ma 1997). "Un diritto in evoluzione. Riflessioni sulla legge n. 196/1997, norme in materia di promozione dell'occupazione." In Marco Biagi. *Un giurista progettuale. Scritti scelti*, a cura di Luigi Montuschi, Tiziano Treu, e Michele Tiraboschi, 102-16. Milano: Giuffrè.
- Del Punta, Riccardo. 2002. "Il diritto del lavoro tra due secoli: dal protocollo Giugni al decreto Biagi." In *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, a cura di Pietro Ichino, 253-405, Milano: Giuffrè.
- Ferrera, Maurizio. 2019. *La società del Quinto Stato*. Bari: Laterza.
- Mancini, Federico. 1981. *Terroristi e riformisti*. Bologna: il Mulino.
- Tiraboschi, Michele, a cura di. 2004. *La "riforma Biagi" del mercato del lavoro: il lungo percorso della modernizzazione*. Roma: Agens (Quaderni Agens 1).
- Treu, Tiziano. 2002. *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*. Bologna: il Mulino.