

AGENS

quaderni

· edizione speciale ·

quadrimestrale di economia,
trasporti, lavoro
anno 6 numero 1

LA "RIFORMA BIAGI"
DEL MERCATO DEL LAVORO:
IL LUNGO PERCORSO
DELLA MODERNIZZAZIONE

Agens Quaderni

*Quadrimestrale informativo di economia,
trasporti, lavoro Anno 6 n. I- Marzo 2004*

Iscrizione al Tribunale di Roma

*Sezione Stampa e Informazione
n° 00149/99 del 7/4/1999*

Proprietà

*Agens – Agenzia Confederale
dei Trasporti e Servizi Connessi – quota 100%*

Sede

Via Appia Pignatelli 5 Roma

Legale rappresentante

Vittorio Melissari

Editore

Agens

Direttore Responsabile

Vittorio Melissari

Progetto Grafico e impaginazione

Abilialibi Studio Roma

Tecnica diffusione: Stampa

c/o Tipografia Bellastampa

Via Collatina 41 Roma

Finito di stampare nel mese di Marzo 2004

NOTA EDITORIALE

Il presente quaderno è frutto di una collaborazione con ADAPT (l'Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e le Relazioni Industriali).

L'intervento introduttivo, la cura dei materiali da pubblicare ed il coordinamento scientifico sono del Prof. Michele Tiraboschi per ADAPT.

AGENS ha curato il coordinamento editoriale del quaderno.

Quadrimestrale
informativo
di economia,
trasporti,
lavoro

AGENS

quaderni

PRESENTAZIONE *di Vittorio Melissari*

VII

INTRODUZIONE

**"PROGETTARE PER MODERNIZZARE": IL CONTRIBUTO DI MARCO BIAGI ALLA RIFORMA
DEL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO** *di Michele Tiraboschi*

PARTE I

**DALLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO ALLO STATUTO DEI LAVORI:
UN PROGETTO CHE CONTINUA**

9

PARTE II

**ALLA BASE DELLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO:
I PRIMI SCHEMI DI ARTICOLATO NORMATIVO**

18

ALLEGATI ALLA PARTE II

20

Allegato 1: *Proposta di legge relativa alla tipizzazione di una tipologia di contratto di lavoro
"coordinato e continuativo" – Schema di lavoro a progetto
(bozza di articolato normativo del 19 aprile 2001)*

Allegato 2: *Proposta di legge in tema di contratto di lavoro a progetto –
Secondo schema di lavoro a progetto (bozza di articolato normativo dell'8 maggio 2001)*

Allegato 3: *Disciplina del lavoro intermittente.
Ipotesi di regolamentazione del c.d. "lavoro a chiamata" –
Schema di lavoro a chiamata o intermittente (bozza di articolato normativo del 27 ottobre 2001)*

Allegato 4: *Disciplina del lavoro a tempo parziale.
Revisione delle disposizioni di cui al D.lgs. 61/2000 e successive modifiche e integrazioni –
Schema di riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale (bozza di articolato normativo
del 27 ottobre 2001)*

Allegato 5: *Orario di lavoro – Bozza di decreto di attuazione dell'art. 22 della Legge
comunitaria 2001 – Bozza di decreto legislativo di riforma della disciplina in materia
di orario di lavoro (bozza di articolato normativo del 4 marzo 2002)*

Allegato 6: *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma –
Incrocio domanda e offerta di lavoro. Semplificazione dei regimi di accreditamento
e autorizzazione per gli operatori privati (bozza di articolato normativo del 15 ottobre 2001)*

Allegati 7-13: *Misure temporanee a sostegno della occupazione regolare
e a tempo indeterminato (schemi 1-4); limiti dimensionali per l'applicazione della normativa
sui licenziamenti illegittimi (schema 5); reintegrazione e arbitrato (schemi 6-7) –
Proposte di intervento sulla disciplina dei licenziamenti e di modifica dell'articolo 18
dello Statuto dei lavoratori (bozze di articolato normativo del 6 novembre 2000)*

Allegato 14: *Brevi note per la riforma degli ammortizzatori sociali (9 marzo 2002)*

PARTE III	123
LO SCHEMA DI LEGGE DELEGA E LA RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO PREDISPOSTA DA MARCO BIAGI	
ALLEGATI ALLA PARTE III	124
Allegato 1: <i>Relazione di accompagnamento della proposta del Governo per una delega in materia di occupazione e mercato del lavoro – Relazione di accompagnamento allo schema di macro-delega dell’11 novembre 2001 (bozza del 12 novembre 2001)</i>	
Allegato 2: <i>Schema di articolato normativo. Delega in materia di occupazione e mercato del lavoro – Schema di macro-delega dell’11 novembre 2001 (schema di legge delega elaborato tra fine ottobre e i primi giorni del novembre 2001)</i>	
PARTE IV LO STATUTO DEI LAVORI	165
ALLEGATI ALLA PARTE IV	166
Allegato 1: <i>Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno Statuto dei lavori (1997/1998)</i>	
Allegato 2: <i>Progetto per la predisposizione di uno “Statuto dei lavori” – Progetto di legge per uno «Statuto dei lavori» (c.d. «Bozza Biagi»), presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 25 marzo 1998</i>	
Allegato 3: <i>Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno Statuto dei lavori: primi spunti progettuali (documento dell’autunno 2001).</i>	

Parsimonia vicena iis facere septem plane bonus, verba pecunia genere eius apud decreto aquarum, ex pecunia iuraverunt templa senatus, adque in heredibus mare septem adfabilis. Septem auctoritate erat templa nullo utilitas. Septem summa saetosus agnascor id privato. Quod aedem. Id fecerunt templa, terrae et triumphos libere imputat templa, rei septem continens malus deduxi pecunia, conlega tempore cuius positae quod princeps magistralis. Ex senatus praemia issuit ad vix fragilis. Conubium santet in genere quinquennalis.

Ex vix privato costiterunt. Et omnibus essem septem super fragilis, me decreto utilitas facere ex, utcunque aut bonus meum rivos ex utilitas. Costiterunt tempore. Ad summa quinquennalis fermentet aut, circiter in agris malus dis deciperet, ut aut fragilis comiter conubium santet quod forum, viorum aut diem templa, in reposui in, ante consilio imputat et nullo theatrum. Templa issuit septem, egi decreto miscere. In forum eo fugerant septem. Id vix quinquennalis deposui tempore. Emensus fecerunt aut. Statuarum saeculo, conlega in parsimonia genere athletas designavit ex civitas, census septem appendix externas maximus vergunt in cum theatrum, etiam diem templa. Tempore positae quod, conlega aut praemuniet. Id parsimonia eandem. In vergunt consilio, ab ex apud id nullo theatrum.

Tempore issuit id aram, multitudine decreto res publica suffragarit id, filium in parsimonia erat septem, ante ex theatrum positae templa, rei id eius opus et, filium ad syrtis quod triumphos, ab ad ter circumgrediet templa, conlega id imitanda saeculo verecundus, imperio ex comparavi id. Frugaliter praemuniet et summa appendix. Ob essem ex, ante saeculo aquarum circumgrediet decreto.

In vivere, qui imputat septem aram, adque pecunia municipiis ipse iuraverunt tempore, multitudine consilio vix forum comparavi pecunia, nongenta saeculo pontifex quinquennalis vocificat consilio maiorum heredibus, utcunque septem conubium santet consilio tremulus, non decreto regi saeculo heredibus. In tremulus athletas inclusum quod, nomen consilio quater erat.

Vittorio Melissari

MICHELE TIRABOSCHI

Straordinario di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

“Progettare per modernizzare”: il contributo di Marco Biagi alla riforma del mercato del lavoro italiano

PARTE I

Dalla riforma del mercato del lavoro allo Statuto dei lavori: un progetto che continua

1. La riforma del mercato del lavoro di Marco Biagi

Il 24 ottobre 2003 – a seguito della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 ⁽¹⁾ di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30 – è formalmente entrata in vigore la c.d. «riforma Biagi» del mercato del lavoro ⁽²⁾.

Le misure contenute nella legge Biagi e nel relativo decreto legislativo sono state oggetto, come era del resto ampiamente prevedibile, di un intenso confronto politico-sindacale e di una già significativa riflessione esegetica da parte della dottrina lavoristica ⁽³⁾. Rinviano ad altra sede una valutazione tecnico-giuridica dell’impianto complessivo e dei singoli istituti toccati dalla riforma del mercato del lavoro ⁽⁴⁾, in questo numero monografico dei *Quaderni AGENS* si intende offrire una testimonianza in merito a uno dei punti politicamente più controversi e delicati della riforma. Ci si riferisce alla polemica sorta attorno alla denominazione del provvedimento appunto come «riforma Biagi» ⁽⁵⁾. V’è infatti chi ha parlato di strumentalizzazione del nome di Marco Biagi; e v’è anche chi ha negato che il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, possa essere idealmente riconducibile alla sua elaborazione progettuale e dottrinale.

Premesso e chiarito che parlare di «riforma Biagi» non esclude, ma anzi rende ancora più nette, le responsabilità politiche del provvedimento – responsabilità che, nel bene e nel male, non possono che appartenere alla coalizione di Governo che l’ha approvata – non si capisce davvero perché si debba polemizzare sul fatto se Marco Biagi sia stato o meno il vero padre di questa importante riforma. E questo nonostante nella legge 14 febbraio 2003, n. 30 e, più ancora, nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si ritrovino non solo tutto l’approccio pragmatico e valoriale di Marco Biagi ai problemi del lavoro – come ben sanno tutti coloro che gli sono stati culturalmente e affettivamente vicini e come del resto iniziano a riconoscere alcuni attenti osservatori ⁽⁶⁾ – ma anche ampia traccia della sua produzione scientifica ⁽⁷⁾ e progettuale ⁽⁸⁾ degli ultimi anni.

Basterebbe del resto leggere, anche solo superficialmente, il saggio di Marco Biagi su *Competività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, pubblicato sulla *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro* sempre del 2001 ⁽⁹⁾, per scoprire chi è stato non solo l'estensore materiale ma anche l'ideatore del *Libro Bianco* sul mercato del lavoro del Governo dell'ottobre 2001 ⁽¹⁰⁾. Quel *Libro Bianco* per una società attiva e un lavoro di qualità da cui è poi scaturito l'intero processo di riforma del nostro mercato del lavoro. Così come forse nessuno si stupirebbe nel sapere che Marco Biagi è stato anche l'estensore materiale del disegno di legge delega n. 848, del 21 novembre 2003, che costituisce la base della legge 14 febbraio 2003, n. 30; la legge Biagi, appunto.

C'è però molto di più. Tanto da giustificare un intero numero monografico da dedicare a una questione che potrebbe forse apparire marginale, per chi osserva da lontano i processi di riforma del mercato del lavoro, ma che è invece particolarmente emblematica del clima di veleni e delle contrapposizioni muro contro muro che stanno accompagnando il faticoso, quanto ineluttabile processo di adeguamento del diritto del lavoro ai mutamenti economici e sociali.

Vero è infatti che il progetto iniziale di riforma del mercato del lavoro non partiva da una proposta di legge delega, ma da una serie di disegni di legge di puntuale attuazione delle linee progettuali tracciate nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro. Come testimonia la documentazione pubblicata in questo fascicolo dei *Quaderni AGENS*, Marco Biagi era infatti partito dalla elaborazione, già nell'ambito del c.d. programma dei 100 giorni della nuova coalizione di Governo, di alcuni schemi di articolato normativo di disciplina del lavoro a progetto, per poi affinare una serie di testi, alcuni già elaborati nel corso della passata legislatura, sulle tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato e flessibile: il lavoro intermittente e il lavoro a tempo parziale. Aveva poi proceduto alla redazione di uno schema di decreto legislativo per la trasposizione nel nostro ordinamento della direttiva europea n. 93/104/CE, come modificata dalla direttiva n. 2000/34/CE in materia di orario di lavoro. Infine, aveva messo a punto l'impianto di uno *Statuto dei lavori*, secondo lo schema nitidamente delineato nel *Libro Bianco*, ma in una prospettiva di riforma degli assetti regolatori del diritto del lavoro già sostanzialmente delineata nel corso della precedente legislatura. Era questa, per Marco Biagi, la strada per superare l'*impasse* tra Governo e parti sociali sulle proposte sperimentali di modifica del campo di applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavori, su cui pure aveva lavorato mediante la predisposizione di alcuni schemi di legge delega.

Solo in un secondo momento, per accelerare i tempi di approvazione di una riforma che si presentava complessa e controversa, il Governo decise di procedere attraverso il ricorso a una macro-delega (così l'aveva chiamata Marco Biagi) portata a compimento nei primi giorni del mese di novembre del 2001 e poi confluita nel già ricordato disegno di legge delega n. 848.

Sia la definizione del disegno di legge delega sia poi, una volta approvata la legge nel febbraio 2003, la stesura del relativo decreto di attuazione si sono così potuti avvalere dell'apporto progettuale di numerosi schemi di articolato normativo curati direttamente da Marco Biagi nei primi mesi della presente legislatura, in qualità di consulente del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali Roberto Maroni e in stretta collaborazione

con il Sottosegretario Maurizio Sacconi ⁽¹¹⁾.

E' per questo motivo che la riforma è non solo giustamente, ma direi anche doverosamente dedicata a Marco Biagi. Non si tratta infatti di riconoscere unicamente una più o meno generica paternità morale e culturale del progetto riformatore, ma anche e forse soprattutto il prezioso lavoro di coordinamento e di estensione materiale di alcune primissime bozze di articolato normativo (pubblicate nella Parte II del presente fascicolo) che hanno poi consentito, in termini davvero straordinariamente brevi, di attuare la delega in poco meno di cinque mesi, con l'approvazione in prima lettura dello schema di decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2003 ⁽¹²⁾.

2. *Progettare per modernizzare: la legge delega di riforma del mercato del lavoro*

Con la pubblicazione di questo prezioso materiale inedito, sino a oggi gelosamente custodito negli archivi del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" dell'Università di Modena e Reggio Emilia, si intende dunque chiudere una sterile polemica e, al contempo, offrire una preziosa testimonianza del lavoro progettuale di Marco Biagi. Un lavoro progettuale ancorato a un metodo di confronto e dialogo con tutti gli attori sociali ⁽¹³⁾, come dimostrano le annotazioni a margine di alcuni schemi di articolato normativo (si vedano, in particolare, gli schemi sul lavoro a chiamata e il lavoro a tempo parziale, pubblicati nella Parte II del fascicolo). Un lavoro progettuale che, come testimonia la documentazione qui di seguito riprodotta, ha un valore *bipartisan*, risalendo in alcuni casi alla collaborazione di Marco Biagi con Tiziano Treu, ai tempi dei Governi Dini e Prodi ⁽¹⁴⁾.

"Progettare per modernizzare" era proprio questo il suo motto preferito ⁽¹⁵⁾. Un motto, ma anche una radicata convinzione, difesa con orgoglio intellettuale e con una determinazione quasi ossessiva negli ultimi mesi di vita, sia sulle colonne de *Il Sole 24 Ore* ⁽¹⁶⁾, che ospitavano oramai quasi ogni giorno un suo editoriale, sia nelle pubblicazioni scientifiche che, sempre più frequentemente, lo avevano indotto ad abbandonare il taglio classico e paludato della esegesi di un dato normativo consolidato per avventurarsi, con la bussola propria di chi è sostenuto da una solida cultura comparativistica e interdisciplinare, sul terreno della politica del diritto e della politica legislativa, a dimostrazione di un impegno oramai assorbente nell'azione civile e politica.

Come ha recentemente ricordato Tiziano Treu, Marco Biagi era poco incline ai riti formali ed era anzi infastidito dagli sfoggi eruditi che ancora sono molto apprezzati nel nostro ambiente. Marco Biagi non apparteneva infatti a una casta autoreferenziale di eletti e certo non era *"un giurista tradizionale come se ne producono ancora troppi ... Era convinto che la nostra epoca fornisse una varietà tale di stimoli a tutti i ricercatori sociali ed anche ai giuristi che gli sembrava colpevole attardarsi nei riti formali"* ⁽¹⁷⁾.

Lo spingeva in questa direzione la certezza che, *"contrariamente a quanto si è soliti pensare, per dare corpo a una riforma complessiva del diritto del lavoro italiano non sono certo le idee e la progettualità a mancare. Ciò che invece ancora non è avvenuto, nel nostro Paese, è il superamento di veti e di pregiudiziali ideologiche che rallentano inu-*

tilmente, rispetto al processo di evoluzione in atto, le riforme necessarie a evitare fenomeni di destrutturazione e deregolamentazione strisciante del mercato del lavoro: fenomeni che, a loro volta, rappresentano al tempo stesso causa ed effetto di una fiorente economia sommersa di dimensioni addirittura due o tre volte superiori a quella presente negli Paesi industrializzati” (18).

Solo le riforme – cercava di convincerci e di convincere una nutrita schiera di giuristi, sindacalisti e politici poco inclini al cambiamento – possono prevenire i rischi di destrutturazione e deregolazione strisciante del nostro mercato del lavoro e guidare il mutamento in atto nei rapporti economici e sociali (19). Era questo, a ben vedere, il messaggio centrale del *Libro Bianco* sul mercato del lavoro. Al di là delle singole soluzioni tecniche via via prospettate, l’obiettivo centrale di Marco Biagi era infatti quello della realizzazione di un mercato del lavoro più trasparente e inclusivo. Un mercato che, sulla scorta delle linee guida elaborate a livello comunitario nell’ambito della Strategia Europea per la occupazione (20), superasse la farisaica accettazione di un esercito di collaboratori coordinati fittizi e di lavoratori irregolari come unica valvola di sfogo delle rigidità del diritto ufficiale del lavoro.

L’idea su cui lavorava non era dunque quella di smantellare le tutele del lavoro dipendente, ma piuttosto di fornire un quadro di norme di regolazione del mercato del lavoro maggiormente effettivo ed esigibile, in modo da ricondurre alla piena legalità i due milioni e passa di collaboratori coordinati e continuativi e, come ci ricorda l’ISTAT, i quasi quattro milioni di lavoratori irregolari e «in nero» che popolano l’economia sommersa con effetti negativi sia per la tutela dei lavoratori sia per la stessa competizione tra le imprese distorta da una deleteria concorrenza al ribasso sul costo del lavoro. La nuova economia, l’economia della informazione e della conoscenza, richiedono invece – ed è questa la precoce intuizione di Marco Biagi, come testimoniano alcuni studi di inizio anni Novanta (21) – una competizione di qualità: una competizione basata sulla valorizzazione del capitale umano, come fattore di vera competitività delle imprese, in quello che lo stesso Biagi definiva il nuovo diritto delle risorse umane (22).

“Non è più possibile oggi” – scriveva Marco Biagi in uno dei suoi ultimi scritti (23) – “mantenere inalterato un sistema di diritto del lavoro e di relazioni industriali che per vari aspetti non pare sufficientemente conforme alle indicazioni comunitarie ed alle migliori prassi derivanti dall’esperienza comparata. Si tratta invece di accettare la dinamica di una corretta competizione tra imprese. Gli interventi comunitari regolano il nuovo mercato domestico ed il sistema italiano non può conservare istituti o regole che non siano presenti in altri ordinamenti: la concorrenza ne risulterebbe distorta. Del pari occorre rivedere il nostro sistema alla luce degli assetti normativi e contrattuali esistenti altrove. Per arginare la tendenza alla delocalizzazione non c’è che un modo: competere con regole se non identiche, almeno comparabili. (...) L’inadeguatezza del quadro normativo nazionale rispetto alle indicazioni comunitarie e alla esperienza comparata non può essere valutata solo in relazione al grado di differenziazione del diritto del lavoro italiano rispetto alla media degli altri Stati membri, da misurarsi attraverso una astratta opera di comparazione per singoli istituti e discipline. Si tratta, piuttosto, di accogliere una nuova filosofia – che è poi la filosofia del legislatore

comunitario e di quei Paesi europei che meglio si sono orientati nella modernizzazione del diritto del lavoro – volta a eliminare gli ostacoli alla competitività delle imprese e all’adeguamento del quadro legale al dato socio-economico, pur nel rispetto di una cornice di diritti sociali fondamentali”.

3. Libro Bianco e articolo 18 dello Statuto dei lavoratori

Dopo l’uccisione da parte delle Brigate Rosse di Marco Biagi, le cronache giornalistiche ⁽²⁴⁾ hanno frettolosamente accostato il suo nome alla proposta riforma dell’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. L’accostamento era forse inevitabile: lo scontro politico-sindacale di quei giorni era tutto incentrato su questo tema, divenuto presto un vero e proprio simbolo per quanti si sono opposti alle linee di riforma del mercato del lavoro delineate dal *Libro Bianco* del Governo Berlusconi.

Non credo però che Marco Biagi possa e debba essere ricordato come il sostenitore della abrogazione dell’articolo 18. Come dimostra la documentazione qui di seguito pubblicata, non era questo il suo progetto riformatore e quanti, anche tra i più strenui oppositori, avessero davvero letto il *Libro Bianco* non troverebbero citato una sola volta questo famigerato articolo dello Statuto dei lavoratori, mentre i pochi cenni al regime della reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento illegittimo sono calati in un contesto di riferimento volto a garantire una maggiore diffusione del lavoro regolare e a tempo indeterminato.

Se proprio volessimo accostare il nome di Marco Biagi alla battaglia ideologica sull’articolo 18, giocata con violenza e senza risparmio di colpi bassi tra le parti sociali nei primi mesi del 2002, non potremmo che ricordare il suo impegno al dialogo e alla necessità di attenersi al merito delle questioni.

“Si potrebbe osservare” – ammetteva Marco su *Il Sole 24 Ore* del 20 febbraio 2002 – *“che, tra i tanti provvedimenti all’esame del Parlamento per delegare il Governo a intervenire sul mercato del lavoro, non c’era bisogno di creare uno psicodramma collettivo com’è la proposta di sospensione sperimentale dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori”*. Preso atto della scelta del Governo, Marco aveva tuttavia coraggiosamente condotto in prima persona una battaglia volta a fare chiarezza sul senso della sperimentazione proposta dal Governo: una sperimentazione volta non a liberalizzare i licenziamenti, come pure detto e sostenuto da autorevoli sindacalisti e giornalisti, ma, molto più modestamente, a introdurre in via sperimentale un meccanismo sanzionatorio di tipo monetario, in alternativa all’obbligo di reintegrare il lavoratore, come conseguenza del licenziamento privo di giustificazione.

“Le soluzioni per ripensare l’articolo 18 – scriveva su Il Sole 24 Ore del 29 gennaio 2002 – “sono ovviamente innumerevoli. Ciò che conta è intendersi una volta per tutte che non è affatto in discussione il principio del licenziamento giustificato, cardine del nostro ordinamento nazionale in omaggio a principi universalmente riconosciuti (almeno in Europa). È senz’altro possibile, durante il dibattito parlamentare, formulare ipotesi diverse, ad esempio più focalizzate sulla promozione dell’occupazione al Sud ovvero a favore di soggetti con particolare rischio di emarginazione sociale. Sarebbe davvero

auspicabile che si tornasse con serenità a confrontarsi sul merito, ad esempio su cosa si intenda per equo indennizzo al lavoratore ingiustamente licenziato. È quello che il Presidente della Repubblica ha chiesto con tutto il peso del suo prestigio e della sua autorità, politica e morale: la maggior parte degli italiani è sicuramente d'accordo con lui".

"La vera questione di principio non è affatto l'articolo 18 – precisava poi a chiare lettere su Il Sole 24 Ore del 20 febbraio 2002 – "visto che non è in discussione la giusta causa di licenziamento, ma un mercato del lavoro ingiusto che lascia ancora oggi poche speranze a chi non abbia la fortuna di aver già trovato occupazione".

Il progetto riformatore di Marco era dunque ben altra cosa dalla riforma – peraltro solo parziale – dell'articolo 18. Il suo era in primo luogo un progetto culturale, che guardava con atteggiamento positivo e costruttivo al cambiamento. Un progetto che andava ben oltre la logica di un confronto ideologico e di breve respiro. E' questo lo spirito che anima, al di là dei singoli contenuti, il *Libro Bianco*. Ed è questa, anche la filosofia del progetto più ambizioso perseguito con convinzione da Marco Biagi: lo *Statuto dei lavori*.

4. La proposta di uno Statuto dei lavori: un progetto che continua

Anche nelle ultime drammatiche settimane della sua vita, in cui si stava consumando la battaglia dell'articolo 18, Marco Biagi non aveva esitato a spendersi in prima persona, senza risparmio e con il consueto ottimismo, per una mediazione possibile sostenendo, soprattutto nel confronto con la parte più moderata e riformista del sindacato, un salto di qualità nel dibattito sulle riforme del nostro mercato del lavoro.

E' in questa prospettiva che si colloca una proposta di delega al Governo, da inserire nel corpo del disegno di legge n. 848, che per Marco avrebbe potuto contribuire a superare l'*impasse* causato dalla frattura tra Governo e parti sociali sull'articolo 18. Era la proposta di uno *Statuto dei lavori*. Una proposta catalogata nei nostri computer con il nome di "*Marina*", il nome di sua moglie, a dimostrazione di quanto stesse a cuore a Marco questo progetto.

“Roma, 14 febbraio 2002

Delega al Governo per la redazione di un testo unico in materia di disciplina di tipologie contrattuali in cui sia dedotta attività lavorativa (“ Statuto dei lavori “).

Ai fini di riordino e revisione della disciplina di tipologie contrattuali in cui sia dedotta attività lavorativa, in forma tipica od atipica ed a prescindere dalla denominazione adottata, il Governo è delegato ad emanare - entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge – un testo unico, a mezzo di uno o più decreti legislativi, contenente disposizioni anche modificative della disciplina vigente, inclusa la legge 20/5/1970 n. 300 e successive modificazioni ad eccezione del titolo III, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi che potranno essere integrati da un avviso comune reso al Governo entro 9 mesi da associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro su scala nazionale:

- 1. adeguamento ai principi del diritto comunitario, così come specificati in direttive ed altre misure di natura non vincolante, al fine di promuovere la occupabilità, l'imprenditorialità, la adattabilità e le pari opportunità, quali sono definite dalle linee guida sull'occupazione;*
- 2. rimodulazione delle tutele e del relativo apparato sanzionatorio, ivi compreso quello riguardante la disciplina del licenziamento ingiustificato non imputabile a ragioni discriminatorie, prevedendo un congruo risarcimento ed un campo di applicazione riferiti anche alla anzianità di servizio del prestatore presso lo stesso datore di lavoro, nonché il riordino e la revisione del patto di prova;*
- 3. estensione delle tutele fondamentali a favore dei collaboratori coordinati e continuativi, sotto il profilo della loro dignità e sicurezza, ricorrendo altresì, ai sensi dell'art. 9, ad adeguati meccanismi di certificazione;*
- 4. previsione di un diritto alla formazione del prestatore di lavoro, in ragione della attività alla quale venga effettivamente adibito, certificata da enti bilaterali ai sensi dell'art. 9, ovvero, in loro assenza, secondo modalità previste da contratti collettivi, nazionali, territoriali o aziendali, stipulati da associazioni più rappresentative dei datori e prestatori di lavoro”.*

Un progetto semplice quanto rivoluzionario che, come vedremo dal materiale pubblicato nella Parte IV del presente fascicolo, rifletteva una elaborazione risalente addirittura al 1997, ai tempi della collaborazione con Tiziano Treu. Partendo dalle tutele fondamentali, applicabili a tutte le forme di attività lavorativa rese a favore di terzi, quale che sia la qualificazione giuridica del rapporto, per Marco Biagi era dunque possibile immaginare, per le rimanenti tutele del diritto del lavoro, campi di applicazione via via più circoscritti attraverso un sistema a cerchi concentrici, con una tutela che si intensifica a favore di un novero sempre più ristretto di soggetti in ragione della anzianità di servizio in azienda e di quella che gli inglesi chiamano mutualità delle obbligazioni contrattuali (*mutuality of obligations*).

Un progetto di complessiva rivisitazione del diritto del lavoro che da un lato estende i livelli minimi di tutela a tutte le forme di lavoro, comprese quelle atipiche ed occasionali, oggi prove di adeguate garanzie, mentre dall'altro circoscrive e rende più moderne le tecniche di protezione del lavoro subordinato, giungendo a prospettare la revisione della disciplina dei licenziamenti per renderla comparabile con quella vigente in altri Stati membri dell' Unione europea.

Intraprendere con coraggio la strada dello *Statuto dei lavori*, già fatta propria ufficialmente dal Governo fin dal *Libro Bianco*, ancorché poi rinviata a una fase più inoltrata

della presente legislatura: questo era per Marco l'unico modo per uscire dalle sabbie mobili dell'articolo 18.

*“Converrebbe a questo punto accelerare la progettazione di questo strumento che” – scriveva su *Il Sole 24 Ore* del 10 marzo 2002 – “completerebbe convenientemente le altre norme già presenti nella delega 848 sul mercato del lavoro. Si tratta infatti di procedere a una revisione totale della legislazione sul rapporto e sul mercato del lavoro, realizzando alla fine un testo unico che rappresenti per gli operatori uno strumento agile e chiaro di gestione delle risorse umane. Lo “Statuto dei lavori” dovrebbe finalmente dare all'Italia nuove tecniche per regolare tutti i tipi di lavori, anche quelli più atipici, rivedendo vecchie norme non più in sintonia con la moderna organizzazione del lavoro e prevedendone delle nuove capaci di governare i mestieri emergenti nella società basata sulla conoscenza. L'Europa sarebbe sicuramente soddisfatta se la delega sul mercato del lavoro fosse arricchita in questo modo. Non a caso fu proprio un documento comunitario intitolato “Oltre l'occupazione” (il rapporto Supjot del 1998) a suggerire le tecniche di tutela sul mercato (oltre che sul rapporto) che costituiscono l'anima del progetto “Statuto dei lavori” descritto nel *Libro Bianco*. Solo alla fine, quando lo “Statuto dei lavori” sarà stato scritto, solo allora sapremo chi ha vinto e chi ha perso in questo confronto acceso fra Governo e parti sociali. Speriamo che vinca soprattutto un'alleanza fra istituzioni e attori sociali che punti alla modernizzazione. Altrimenti sarebbe una sconfitta per tutti”.*

5. Un progetto che continua

Nei giorni immediatamente successivi alla sera del 19 marzo 2002 è stato scritto che con l'uccisione di Marco Biagi l'orizzonte delle riforme possibili si restringe, e diventano più fioche le voci che lo propongono ⁽²⁵⁾. Il nostro, nonostante tutto, continua però a essere un messaggio di ottimismo ⁽²⁶⁾. Abbiamo un ricordo ancora molto vivo di Marco, della sua fiducia nel futuro e della sua straordinaria determinazione. Ricordiamo soprattutto l'ostinazione di un progetto, quasi una vera e propria ossessione negli ultimi mesi della sua breve vita: il progetto di contribuire a modernizzare il mercato del lavoro italiano. Crediamo che questa ostinazione abbia contagiato oramai molte persone, anche al di fuori del suo ristretto gruppo di collaboratori, e che le sue idee abbiano cominciato a camminare da sole...

Per quanti vogliano seguire questa strada resta il suo insegnamento, restano i suoi scritti, resta il suo metodo di lavoro. Resta soprattutto da portare a compimento l'intuizione dello *Statuto dei lavori*. Su questo dobbiamo lavorare nei prossimi mesi e aiuta, in questo senso, l'impegno sottoscritto tra Governo e parti sociali nell'accordo del 5 luglio 2002 di avviare una discussione sullo *Statuto dei lavori* attraverso la formalizzazione di una Commissione di alto profilo scientifico per definire i primi materiali normativi. Ma per far questo occorre prima di tutto riflettere sul progetto culturale che sta alla base della riforma del mercato del lavoro, un progetto nitidamente delineato nel *Libro Bianco* dello scorso ottobre. “*Libro Bianco da rileggere*”, scriveva Marco su uno dei suoi ultimi editoriali apparsi su *Il Sole 24 Ore* ⁽²⁷⁾. Ed è da lì che, con senso critico e anche con umiltà, dobbiamo ora tutti ripartire.

NOTE

* Ringrazio per l'assistenza nella raccolta del materiale di documentazione e nella cura editoriale del fascicolo la dott.ssa Carlotta Serra di ADAPT - Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"

1 Il decreto 276/2003 è stato pubblicato sul Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale, n. 235 dell'ottobre 2003 - Serie generale, ed è entrato formalmente in vigore decorsi i canonici 15 giorni dalla pubblicazione.

2 In realtà la riforma Biagi non è ancora giunta a completo perfezionamento in quanto, come vedremo successivamente, non è ancora stata coltivata la delega sulla riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza. Altro segmento decisivo è poi rappresentato dalla riforma degli incentivi alla occupazione e del sistema degli ammortizzatori sociali rispetto alla quale esiste al momento solo un disegno di legge delega in discussione in Parlamento.

3 Le novità prospettate dal Governo, già con la pubblicazione del Libro Bianco dell'ottobre 2001 (v. *Infra*), hanno invero indotto i commentatori a sviluppare una attenta analisi esegetica anche sui disegni di legge delega (cfr., i contributi raccolti in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro Bianco al disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002. Si vedano altresì le relazioni e gli interventi al I Seminario di studi "Massimo D'Antona", *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa. Una riflessione sul cambiamento*, Firenze, 18 gennaio 2002, in www.aidlass.org.) e, successivamente, sulla stessa legge di delega (cfr. M.T. Carinci (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003), di modo che il dibattito sul decreto legislativo di attuazione del progetto di riforma è stato fortemente condizionato dalla riflessione avviata sulle (presunte) intenzioni del legislatore delegato.

4 Per questo profilo rinvio ai contributi raccolti in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro - Prime interpretazioni e proposte di lettura del decreto legislativo 10 settembre 2003*, n. 276. *Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004. Ampia documentazione anche al sito internet di ADAPT - Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" (www.csmb.unimo.it).

5 La polemica, avviata sul piano del confronto politico-sindacale, è stata recentemente alimentata, nel dibattito scientifico, da L. Mariucci, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, qui 163, che dichiara di rifiutarsi di chiamare il provvedimento Legge Biagi «anzitutto per rispetto all'amico assassinato dai terroristi».

6 Nel dibattito scientifico, tra i pochi a dichiararsi apertamente favorevoli alla denominazione della riforma come "legge Biagi" cfr. P. Ichino, *La "legge Biagi" sul mercato del lavoro: continuità o rottura col passato?*, in *Corriere Giuridico*, 2003, dove parla di «Marco Biagi, a giusto titolo considerato come padre di questa nuova legge, anche se il piombo degli assassini gli ha impedito di esserne l'estensore materiale».

7 I principali lavori di Marco Biagi sono ora raccolti in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003.

8 Sul piano progettuale, anche a dimostrazione di una linea di continuità con la produzione legislativa della passata legislatura, cfr. M. Biagi, *Progettare per modernizzare*, in T. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001.

9 Vedilo ora in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit., 149-182.

10 Vedilo all'indirizzo internet www.csmb.unimo.it.

11 Ho ricostruito le fasi e le motivazioni della breve ma intensa collaborazione di Marco Biagi con Roberto Maroni e Maurizio Sacconi nel mio *Morte di un riformista*, Marsilio, Venezia, 2003.

12 Su cui cfr. M. Tiraboschi (a cura di), *Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, Guida al Lavoro de *Il Sole-24 Ore*, n. 4, supplemento, 2003.

13 Sul ruolo determinante del metodo della concertazione e del dialogo sociale nella redazione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, cfr. V. D'Oronzo, *La riforma del mercato del lavoro tra concertazione e dialogo sociale*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro ecc.*, cit.

14 Di ciò ne dà atto Maurizio Sacconi nell'intervento alle giornate di studio AIDLASS di Pesaro-Urbino del 25 maggio 2002, Giuffrè, Milano, 2003, là dove individua nel "Pacchetto Treu" l'origine del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano delineato nel Libro Bianco del Governo Berlusconi.

15 Cfr., in particolare, anche per una testimonianza della linea di continuità col passato, M. Biagi, *Progettare per modernizzare*, in T. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, cit.

16 Ampia rassegna all'indirizzo internet: www.csmb.unimo.it.

17 Cfr. T. Treu, *In ricordo di Marco Biagi*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè Ed., 2002, qui 357.

18 M. Biagi, *Progettare per modernizzare*, in T. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, cit., 269.

19 Cfr. M. Biagi, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit., 149-182.

20 Sui rapporti tra legge Biagi e Strategia Europea per la occupazione rinvio al mio *Riforma Biagi e Strategia Europea per la occupazione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro ecc.*, cit.

21 Cfr. M. Biagi, *La gestione delle risorse umane come momento strategico nel processo di sviluppo socio-economico dell'area mitteleuropea*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè Ed., 1992, n. 2, 231-242, ora in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit., 328 e ss.; Cfr. altresì M. Biagi, *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè Ed., 1996, n. 2, 75-83, ora in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit., 117 e ss.

22 Cfr. M. Biagi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, seconda edizione, continuato da M. Tiraboschi, spec. Cap. V.

23 Cfr. M. Biagi, *Competitività e risorse umane ecc.*, cit., 151.

24 Ampia rassegna al sito internet: www.csmb.unimo.it. Cfr. altresì M. Tiraboschi, *Morte di un riformista*, cit.

25 Così Franco De Benedetti, *Una scia di sangue sulle riforme*, in *Il Sole 24 Ore* del 21 marzo 2001, speciale *Il Sole 24 Ore per le riforme e contro il terrorismo*, 44.

26 Parlo per me, ovviamente. Ma parlo anche dei più giovani collaboratori di Marco Biagi (Alberto Russo, Olga Rymkevitch, Vincenzo Salerno, Carlotta Serra) e di coloro che, in tempi più recenti, ci hanno affiancato nel lavoro presso il Centro Studi Internazionali e Comparati a lui dedicato (Rossella Altamura, Chiara Bizzarro, Luigi Degan, Valentina D'Oronzo, Orolya Farkas, Maria Rita Iorio, Flavia Pasquini, Simone Scagliarini, Silvia Spattini, Anna Tiraboschi, Patrizia Tiraboschi).

27 M. Biagi, *Libro Bianco da rileggere*, in *Il Sole 24 Ore* del 10 marzo 2002.