

## Tre anni di Legge Biagi: bilancio e prospettive

Michele Tiraboschi

*Sommario:* **1.** Un primo bilancio della Legge Biagi. – **2.** Le prospettive di superamento costruttivo della Legge Biagi: lo Statuto dei lavori. – **3.** Un bilancio culturale della Legge Biagi. – **4.** Le prospettive evolutive della Legge Biagi. – **5.** Abrogare la Legge Biagi?

**1.** Sono già tre anni di Legge Biagi. Un bilancio è a questo punto doveroso. Anche perché se è vero, come ha scritto Pietro Ichino sulle colonne del *Corriere della Sera* <sup>(1)</sup> a proposito di questa legge, che il tempo è galantuomo, è questo forse il modo migliore per ricordarne l'autore e ispiratore. Non possiamo infatti dimenticare che quando Marco Biagi scriveva, nell'agosto del 2001, il famoso *Libro Bianco sul mercato del lavoro* la disoccupazione veleggiava a doppie cifre (oltre l'11 per cento) mentre i tassi di occupazione regolare erano inchiodati a un misero 53,5 per cento, ben 10 punti percentuali al di sotto della media europea. In termini di competitività e di inclusione sociale, i dati sulla occupazione stavano dunque a indicare che solo una persona su due in età lavorativa (tra i 15 e i 64 anni) era coinvolta attivamente – e in modo regolare – nel mercato del lavoro italiano.

In questo contesto, la fondamentale intuizione di Marco Biagi – sinteticamente codificata nell'articolo di apertura del decreto di attuazione della sua “legge 30” (articolo 1 del decreto legislativo n. 276 del 2003) – è stata quella di riprogettare le politiche sociali e le norme di tutela del lavoro anche in chiave di sviluppo economico e competitività <sup>(2)</sup>.

Incrementare drasticamente i tassi di occupazione rispondeva all'obiettivo di una società più giusta perché dinamica, competitiva, inclusiva. Aumentare il numero di persone che concorrono a creare ricchezza rappresentava cioè lo snodo imprescindibile per disporre delle risorse (umane ma anche finanziarie) necessarie allo sviluppo e, con esso, alla concreta attuazione di quegli inderogabili doveri di

---

\* Michele Tiraboschi è Professore straordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

<sup>(1)</sup> P. ICHINO, *La vera anima della Biagi*, in *Il Corriere della Sera*, 26 settembre 2006.

<sup>(2)</sup> Cfr. M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi – Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003 (ma 2001), 148-182.

solidarietà economica e sociale di cui enfaticamente parla la nostra Carta costituzionale (articolo 2 della Costituzione). Operazione questa invero non da poco in un ambiente culturale come quello italiano, ancora oggi dominato, per un verso, da una visione conflittuale e strutturalmente antagonista dei rapporti tra capitale e lavoro e, per l'altro verso, da una radicata diffidenza del mondo delle imprese verso lo statuto protettivo del diritto del lavoro. Un diritto che, nel disegno della riforma Biagi, non è più un ottuso vincolo di conservazione, che frena inutilmente le esigenze di competitività e innovazione organizzativa delle imprese, ma diventa, piuttosto, uno strumento per la piena valorizzazione del capitale umano.

Chi imputa alla Legge Biagi tutti i mali del nostro mercato del lavoro dovrebbe allora riflettere sulla circostanza che oggi la disoccupazione è scesa in Italia al minimo storico (siamo al 7 per cento, ben al di sotto della media europea), mentre il tasso di occupazione – che è poi l'obiettivo strategico di Lisbona – è cresciuto di ben 6 punti percentuali. Oltre il doppio rispetto alla media europea. Si tratta di oltre 2,5 milioni di persone in più, soprattutto donne e giovani, che partecipano attivamente al mercato del lavoro e alla produzione della ricchezza del Paese <sup>(3)</sup>.

Non tutto è merito della Legge Biagi, certamente. Perché il buon andamento dei dati occupazionali si spiega anche con altri fattori, tra cui la regolarizzazione della forza-lavoro extracomunitaria (circa 600 mila lavoratori) e gli effetti positivi del pacchetto Treu con cui la riforma Biagi si pone in rapporto di stretta continuità e di coerente sviluppo progettuale oltre che normativo. È comunque fuori discussione che le recenti riforme non hanno affatto destrutturato e reso più precario il lavoro; vero è semmai che questi provvedimenti hanno contribuito in modo determinante, in una situazione di scarsa crescita, a includere nel mercato del lavoro centinaia di migliaia di persone altrimenti escluse o relegate all'economia sommersa.

È proprio per questo motivo che, in sede di bilancio della legge, appare fuori luogo ogni enfasi celebrativa. Effettivamente, al di là di alcuni innegabili successi, ancora molto resta da fare rispetto a quel processo di modernizzazione del mercato del lavoro e delle relazioni industriali programmaticamente annunciato da Marco Biagi nell'ultimo editoriale con cui si apriva la nuova serie di *Diritto delle Relazioni Industriali* <sup>(4)</sup>. Tanto è vero che i *target* occupazionali di Lisbona (tra cui l'obiettivo di un tasso di occupazione al 70 per cento) sono ancora ben lontani soprattutto per quanto riguarda donne, giovani, *over 50*, Mezzogiorno.

Forte appare in ogni caso lo scarto tra le prime esperienze applicative, soprattutto quelle mediate dalla contrattazione collettiva, e gli enormi spazi di azione e operatività aperti dalla legge, specie sul versante della innovazione organizzativa e dello sviluppo del capitale umano. Tanto più che una parte non secondaria della riforma risulta ancora oggi non pienamente operativa a causa della colpevole

---

<sup>(3)</sup> Per un bilancio più approfondito e per gli imprescindibili riferimenti bibliografici e documentali cfr. il *Boll. Adapt*, 2006, n. 52, *Tre anni di riforma Biagi: bilanci e prospettive* (il *Bollettino Adapt* è reperibile sul sito del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi", [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it)).

<sup>(4)</sup> M. BIAGI, *Una rivista che si rinnova*, in *q. Rivista*, 2002, n. 1, qui 4.

inerzia delle Regioni ma anche delle parti sociali e degli operatori giuridici chiamati ad assistere le imprese nella fase di messa a regime <sup>(5)</sup>. È sufficiente assistere ad uno dei numerosi dibattiti sugli effetti della riforma per rendersene conto. Molti, infatti, ne parlano. Ancora pochi, tuttavia, dimostrano di conoscerla davvero. Non i decisori politici, che pure non perdono occasione per presenziare a convegni e intasare le agenzie di stampa con giudizi perentori sulla bontà o meno di questa legge. Paradossalmente neppure gli stessi imprenditori, che, pur non facendole mancare una debole difesa d'ufficio, stentano poi ad applicarla nei luoghi di lavoro e non solo per una più o meno convinta resistenza sindacale. Non di rado non la conoscono neppure gli addetti ai lavori – consulenti del lavoro e ispettori in prima linea – ancora pervicacemente attenti al dettaglio e al formalismo fine a se stesso, dimenticando così la logica di sistema e l'impianto complessivo di una legge che, pertanto, non ha ancora potuto esprimere le sue enormi potenzialità.

Stenta così a decollare uno strumento decisivo per la produttività del lavoro e l'inserimento dei giovani come l'apprendistato professionalizzante <sup>(6)</sup>, rispetto al quale non sono ancora stati individuati in forma organica e condivisa i percorsi volti a renderne effettiva e utile la componente formativa. Così come deboli, anche perchè spesso di natura meramente programmatica, appaiono le (poche) normative regionali volte a ottimizzare, mediante i nuovi regimi di accreditamento e autorizzazione degli operatori privati, le fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro <sup>(7)</sup>. Eccetto qualche timida esperienza locale <sup>(8)</sup>, ancora tutti da costruire sono i canali di transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro, mediante il *placement* nelle scuole e nelle università e la borsa lavoro, così come ancora largamente sottovalutato, anche in quei settori (edilizia, artigianato, terziario) dove pure esiste una robusta tradizione in proposito, è il ruolo della bilateralità nella (nuova) funzione strategica di governo attivo e regolazione del mercato del lavoro attraverso la formazione, la certificazione dei contratti di lavoro, l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, la costruzione di nuovi percorsi formativi in apprendistato e alternanza scuola-lavoro <sup>(9)</sup>. Le stesse tipo-

---

<sup>(5)</sup> Rinvio, in proposito, M. TIRABOSCHI, *A due anni dalla riforma Biagi del mercato del lavoro*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità cosa? Le nuove politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2006, 357-373.

<sup>(6)</sup> Per un progressivo aggiornamento circa lo stato di attuazione della disciplina in materia si vedano le note e i commenti pubblicati nell'*Osservatorio di legislazione, prassi amministrativa, contrattazione collettiva* di *q. Rivista* alla voce *Apprendistato* e in particolare per una quadro di sintesi il mio *La messa a regime del nuovo apprendistato tra chiarimenti ministeriali e regolamentazioni regionali*, 2005, n. 1, 226, e l'aggiornamento di L. CAROLLO, *Il lungo processo per la messa a regime del nuovo apprendistato*, 2006, n. 1, 195.

<sup>(7)</sup> Per un quadro di sintesi sulla legislazione regionale in materia di mercato del lavoro cfr. M. MAROCCO, *L'evoluzione della legislazione regionale in materia di mercato del lavoro*, in *q. Rivista*, 2006, n. 1, 863, e in *q. Fascicolo, Osservatorio di legislazione, prassi amministrativa e contrattazione collettiva*, G. FALASCA, *La regolamentazione regionale del mercato del lavoro e dell'apprendistato: il caso della Regione Marche*.

<sup>(8)</sup> Cfr. P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI, *Scuola, Università, Mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>(9)</sup> Si vedano i contributi di A. REGINELLI, M. LAI, A. VALLEBONA che precedono in *q. Fascicolo*, sezione Ricerche *Il rinnovamento delle relazioni industriali tra proposte di riforma e bilateralismo*.

logie contrattuali più innovative come lo *staff leasing*, il lavoro a chiamata, il lavoro occasionale di tipo accessorio, su cui si giocava l'equazione maggiore flessibilità tipologica uguale minor ricorso al lavoro nero, sono rimaste al palo in virtù di un veto (ma, considerati gli elevati livelli di lavoro nero e irregolare presenti nel nostro Paese, sarebbe meglio dire pregiudizio) sindacale che non consente oggi di valutarne in modo pragmatico i reali effetti sugli assetti di tutela del lavoro.

Queste innegabili zone d'ombra rendono ancor più grave la mancata messa a regime del sistema di monitoraggio previsto della legge (articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003), quanto mai necessario per superare anche a livello di confronto sindacale un dibattito fortemente politicizzato e, dunque, poco attento al merito del contendere. Ad essere largamente compromessa è stata così la natura genuinamente sperimentale di una legge che, nelle originarie intenzioni di Marco Biagi, prevedeva dopo una prima fase di applicazione un momento di verifica, incentrato sulle risultanze offerte da basi conoscitive condivise con le Regioni e le parti sociali, quale condizione indispensabile per valutarne l'efficacia e per ipotizzare i necessari correttivi (si veda l'articolo 86, comma 12, del decreto legislativo n. 276 del 2003) <sup>(10)</sup>.

Si può così certamente continuare a discutere, in quello che sembra un dialogo tra sordi, di abrogazione, superamento o integrazione della Legge Biagi. A ben vedere, tuttavia, proprio questa prima fase di sperimentazione pare indicare con chiarezza che la cosa di cui oggi ha davvero bisogno il nostro Paese è la definizione di parametri condivisi per il monitoraggio e la valutazione delle politiche del lavoro. È questo il percorso obbligato per sostenere la rinascita del dialogo sociale e, con esso, avviare un confronto finalmente costruttivo sui temi del lavoro. Ed in effetti, almeno rispetto alle posizioni di principio maturate a livello politico e sindacale all'indomani della riforma, ben pochi passi in avanti sembrano essere stati compiuti.

Neppure le prime significative applicazioni e conferme – tra cui, si segnala, l'utilizzo da parte del Governo Prodi della nuova normativa sul lavoro a progetto introdotta dalla Legge Biagi per contrastare il lavoro precario nei *call center* <sup>(11)</sup> – hanno indotto i più a cambiare una opinione formatasi in modo preconcepito perché largamente condizionata da logiche di appartenenza e viziata da una dialettica intersindacale assai di rado ancorata al merito del contendere <sup>(12)</sup>. Gli stessi principali indicatori del mercato del lavoro a cui si è poco sopra fatto riferimento, pur segnalando consistenti miglioramenti, risultano di difficile lettura proprio a causa della cronica assenza di strumenti autorevoli e condivisi di misurazione e valutazione dei processi di riforma in atto <sup>(13)</sup>.

<sup>(10)</sup> Si veda quanto precisato in M. TIRABOSCHI, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 3-31.

<sup>(11)</sup> Cfr. la circ. Min. lav. n. 17/2006. Il testo è disponibile sul sito del Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi», [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Lavoro a progetto*.

<sup>(12)</sup> Cfr., *amplius*, gli interventi pubblicati in *Boll. Adapt*, 2006, n. 53, *Call center: un dibattito aperto*, e in *Boll. Adapt*, 2006, n. 42, *Il dibattito sui call center*.

<sup>(13)</sup> Rinvio ancora a M. TIRABOSCHI, *A due anni dalla riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit.

2. In questa prospettiva sarebbe peraltro possibile porre le giuste premesse per superare la Legge Biagi o, meglio, le divisioni ideologiche che l'hanno accompagnata. A ben vedere, ciò è connotato alla stessa natura sperimentale di una riforma che immaginava un percorso graduale di revisione complessiva della legislazione sul rapporto e sul mercato del lavoro in modo da pervenire, alla fine del tragitto, ad un sistema di regole semplici e adattabili, sostanziali più che formali, di gestione delle risorse umane. È la prospettiva dello «Statuto dei lavori» avanzata nel 1997 da Tiziano Treu e Marco Biagi<sup>(14)</sup> e successivamente ripresa nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro e, a seguire, nel Patto per l'Italia del 5 luglio 2002. Ed è su questo scenario che dovrebbe aprirsi un rinnovato e autentico confronto tra governo e parti sociali, perché è quanto mai necessario affinare nuove tecniche di tutela utili per regolare tutte le forme di lavoro, anche quelle più atipiche e marginali.

Il vero obiettivo dovrebbe però essere quello di superare definitivamente una strumentazione giuridica e concettuale del passato che non è più in sintonia con la moderna organizzazione del lavoro. Il pacchetto Treu e per certi aspetti anche la stessa Legge Biagi sono in effetti ancora in parte condizionati, almeno sul piano culturale, dalla vecchia idea dell'organizzazione del lavoro della fabbrica fordista incentrata cioè su rapporti giuridici statici di mera subordinazione e gerarchia. Là dove lo «Statuto dei lavori», per contro, si fonda su una concezione più moderna e dinamica dei rapporti di lavoro, a partire dal superamento della tradizionale (quanto oramai ineffettiva) contrapposizione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. Ed ancora è la prospettiva dello «Statuto dei lavori» a porsi sulla strada della compiuta valorizzazione dei contesti regolatori dei diversi mercati del lavoro superando, non solo nei fatti ma anche in ambito giuridico e concettuale, la centralità del lavoro della impresa manifatturiera. Perché è evidente che le logiche organizzative e le dinamiche del lavoro di settori specifici devono poter contare su un quadro normativo adeguato alle proprie peculiarità.

Sono infatti oramai maturi i tempi per assetti regolatori e statuti normativi specifici per tipologia di settore produttivo, ma anche territorialmente diversificati fermo restando uno standard protettivo minimo e omogeneo sull'intero territorio nazionale – soprattutto per quanto riguarda il regime di sicurezza sul lavoro e il regime delle responsabilità giuridiche legate alle soluzioni contrattuali di volta in volta prescelte (esternalizzazioni, internalizzazioni, ecc.) – volto essenzialmente a scongiurare fenomeni di *dumping sociale*.

Per chi vuole guardare ai temi del lavoro con gli occhi rivolti al futuro, quello dello «Statuto dei lavori» è probabilmente l'unico percorso praticabile ed economicamente sostenibile per poter riconoscere a tutte le persone che lavorano in un contesto organizzativo a favore o nell'interesse di altri, a prescindere dalla tipologia contrattuale, uno zoccolo standard di diritti fondamentali tra cui quello a un giusto compenso. L'applicazione delle restanti tutele, a partire da quella dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, dovrebbe per contro essere stabilita in

---

(14) M. BIAGI, *Progettare modernizzare*, in T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001, 269-280.

funzione dell'effettivo grado di dipendenza economica e di ulteriori parametri oggettivi quali l'anzianità di servizio presso uno stesso datore di lavoro, le condizioni soggettive e oggettive del lavoratore o del committente, le finalità formative o di inserimento del contratto e altri parametri affidati alla contrattazione collettiva.

Si tratta di uno scenario utopistico? Non necessariamente, almeno a prestar fede alla oramai imponente elaborazione progettuale in materia di «Statuto dei lavori»<sup>(15)</sup>. E, comunque, l'ultima parola sul punto non spetta alle mutevoli (quanto composite) coalizioni di governo ma alle parti sociali che sono chiamate, da almeno un decennio a questa parte, ad avviare un confronto finalmente costruttivo sui temi del lavoro. Cosa possibile a una sola condizione, che riprenda cioè a funzionare come si deve il sistema di relazioni industriali. A partire dalla oramai ineludibile riforma degli assetti contrattuali<sup>(16)</sup>. Invero, il metodo delle relazioni industriali non ha mai riscosso molta fortuna in Italia, dove di gran lunga prevale una tradizione formalistica e conflittuale nella gestione dei rapporti di lavoro (basta pensare che gran parte del contenzioso civile è, nel nostro Paese, contenzioso di lavoro, con oltre 500 mila cause ogni anno)<sup>(17)</sup>. Ma questa è la strada obbligata visto che non è ancora stato inventato uno strumento migliore, e più efficiente, in grado di contemperare le istanze di tutela del lavoro con le esigenze di competitività delle imprese.

**3.** Per tutte queste ragioni, e per molte altre ancora<sup>(18)</sup>, ci pare inutile formulare un freddo bilancio numerico dei primi tre anni di Legge Biagi e tanto meno insistere nel segnalare il rilevante numero di posti di lavoro che con essa sono stati creati<sup>(19)</sup>. Più importante invece, almeno così ci pare, è tornare al progetto culturale di Marco Biagi e riflettere sul perché sia così difficile, apparentemente solo nel nostro Paese, avviare una profonda riforma della strumentazione giuridica di regolazione dei rapporti di lavoro.

A questo riguardo, la prima grave anomalia dell'Italia è stata spiegata ancora una volta sulle colonne del *Corriere della Sera*<sup>(20)</sup>, da Anthony Giddens: «questo è l'unico Paese che conosco nel quale un uomo, Marco Biagi, è stato ucciso perché

<sup>(15)</sup> Vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Statuto dei lavori*.

<sup>(16)</sup> Si vedano i contributi di P. SESTITO, P. ICHINO, M. MAGNANI, G. COLAVITTI, C. ENRICO, che precedono in *q. Fascicolo*, sezione Ricerche *Il rinnovamento delle relazioni industriali tra proposte di riforma e bilateralismo*.

<sup>(17)</sup> Vedi i dati raccolti in ISTAT (a cura di), *Le cause di lavoro, previdenza e assistenza in Italia. Anni 2000-2004*, 16 maggio 2006. Il testo è disponibile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Processo del lavoro*. A commento in *q. Fascicolo*, in *Osservatorio di legislazione, prassi amministrativa e contrattazione collettiva* vedi il commento di A. BELSITO, *Controversie di lavoro e previdenziali: impressioni sui dati Istat concernenti la litigiosità nel territorio nazionale*. Si veda anche la documentazione raccolta in *Dossier Adapt*, numero monografico sulle *Proposte di riforma del Processo del lavoro*, dicembre 2006.

<sup>(18)</sup> Si veda M. TIRABOSCHI, *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio in Italia: un processo di liberalizzazione?*, in *RIDL*, 2006, n. 4.

<sup>(19)</sup> Si rinvia ai periodici rapporti dei più importanti centri di analisi e ricerca pubblicati sul sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(20)</sup> Il riferimento è all'intervista a Antony Giddens di Gian Guido Vecchi pubblicata sul *Corriere della Sera*, 9 ottobre 2006, con il titolo *Giddens: la Finanziaria? La sinistra non fa le riforme*, reperibile in *Boll. Adapt*, 2006, n. 52, cit.

aveva tentato di introdurre una riforma del mercato del lavoro”. Ma forse è proprio qui – in una diffusa conflittualità sui temi del lavoro che giunge persino, nelle sue forme degenerative, alla eliminazione fisica dell’avversario – la seconda grande anomalia. E cioè l’incapacità di superare una cultura antagonista dei rapporti di produzione <sup>(21)</sup> che, a partire dalla stessa strumentazione giuridica, manifesta ben più di una semplice riserva mentale sull’impresa quale fattore di sviluppo e inclusione sociale.

Sottovalutate e ritenute marginali, anche in ambito imprenditoriale, rispetto ai grandi temi della crescita e della competitività, le riforme del lavoro risultano invece fondamentali e decisive proprio in Paesi come il nostro dove l’impresa viene ancora troppo spesso intesa come sede inesorabile dello sfruttamento dell’uomo sull’uomo. E questo, a ben vedere, dimostrano di averlo ben capito più di tutti proprio le Brigate Rosse allorché hanno individuato nei (pochi) riformisti del lavoro gli obiettivi da eliminare. Perché sono proprio riforme come quella progettata da Marco Biagi a rendere possibile, sul piano della innovazione organizzativa e delle regole di gestione dei rapporti di lavoro, l’avvio di una alleanza strategica tra imprenditori e loro collaboratori (non necessariamente dipendenti a tempo indeterminato ma anche autonomi, interinali, in *staff leasing*, collaboratori a progetto, ecc.).

È proprio sul piano culturale e valoriale, e dunque ben al di là delle singole soluzioni tecniche e di dettaglio, che la Legge Biagi non è stata affatto capita e, quando capita, violentemente osteggiata. Non solo, come era prevedibile, dal sindacalismo di matrice ideologica, che trova nell’antagonismo l’unico strumento di proselitismo anche, se non principalmente, di tipo politico. Ma neppure dai detentori di quel sapere tecnico che alimenta, nel formalismo e nella inaccessibilità del dato legale, potere, ricchezza e prestigio. La Biagi ha spaccato il Paese a metà perché spiazza quanti hanno costruito modelli di rappresentanza e posizioni di potere su un diritto del lavoro inteso come mero vincolo e divieto. Un diritto di matrice repressiva che nega i valori della libertà e della responsabilità degli attori dello sviluppo economico e, per questo, si traduce poi inesorabilmente, nella pratica quotidiana, lacci e laccioli per quanti si fanno carico del rischio d’impresa.

La sfida della Biagi è tutta qui: in una nuova cultura giuridica del lavoro che pone al centro del sistema un quadro di convenienze reciproche tra i fattori della produzione. Un diritto delle risorse umane, dove il vantaggio competitivo e

---

<sup>(21)</sup> Secondo l’autorevole invito formulato già ad inizio degli Ottanta da Gino Giugni allorché auspicava una evoluzione del diritto del lavoro italiano secondo moduli teorici e assetti di tutela coerenti con i valori della cultura industriale. Così: G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in G. GIUGNI, *Lavoro legge contratti*, Il Mulino, Bologna, 1989 (ma 1983), qui 334-335. Questo profilo, a lungo rimasto negletto o comunque minoritario nella cultura giuslavoristica italiana (cfr. L. MARIUCCI, *Il diritto del lavoro e il suo ambiente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Giuffrè, Milano, 1998, vol. I, qui 346-348), è ora ripreso, nella prospettiva del riconoscimento costituzionale della libertà di iniziativa economica privata, da M. PERSIANI, *Radici storiche e nuovi scenari del diritto del lavoro*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2004 (ma 2002), qui 91. Per una valutazione fortemente critica cfr. tuttavia M.G. GAROFALO, *Il diritto del lavoro e la sua funzione economico-sociale*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, qui 140, che parla di «egemonia della c.d. cultura d’impresa».

l'efficienza delle imprese sono un interesse primario anche del lavoratore in carne ed ossa.

4. È in questa prospettiva culturale che possono e devono ora essere lette le prospettive evolutive della Legge Biagi e, con essa, gli interventi avviati (e in parte annunciati) dal Governo Prodi in materia di mercato del lavoro. La riduzione del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro dipendente, in particolare, è certamente una risposta energica per sostenere l'incremento dei tassi di occupazione e, con essi, il rilancio della crescita e della competitività. Eppure anche questa soluzione, per quanto da tempo auspicata, rischia di essere vanificata da persistenti incrostazioni ideologiche che spingono, nel contempo, a una controriforma delle attuali regole di funzionamento del mercato del lavoro. Il Dpef 2007-2011<sup>(22)</sup> parla invero, in termini assai generici, di rivisitazione e non di abrogazione della Legge Biagi e dei relativi decreti attuativi. Ma è evidente che, al di là delle sfumature terminologiche, un ulteriore irrigidimento nell'impiego di forme di lavoro flessibili e non-standard avrebbe come effetto non certo quello di aumentare i rapporti di lavoro a tempo indeterminato che, in percentuale, sono sostanzialmente stabili da un decennio a questa parte. Assai più probabile sarebbe, infatti, un incremento dei già consistenti tassi di lavoro nero e irregolare che tanto incidono sulla competitività del nostro Paese e sulle tutele dei lavoratori<sup>(23)</sup>.

Vero è che se i tanto temuti *job on call* e *staff leasing* – per citare solo le norme più contestate della Legge Biagi e di maggiore interesse – non sono da noi ancora decollati è unicamente in ragione del fatto che, per come regolati dalla Legge Biagi, comportano costi assai più elevati per le imprese rispetto non tanto e non solo al lavoro nero e irregolare ma anche, più semplicemente, ai numerosi rapporti di collaborazione a fattura e agli appalti di manodopera tanto diffusi quanto tollerati nella prassi.

Invero, gli stessi incentivi economici alla emersione e/o stabilizzazione dei contratti di lavoro, contemplati nella legge Finanziaria per il 2007<sup>(24)</sup>, risulterebbero di fatto depotenziati da quei disincentivi normativi che tanto condizionano le scelte degli operatori economici e dei loro consulenti giuridici. E questo sino al punto di alimentare nuovi fenomeni di precarizzazione e segmentazione del mercato del lavoro. Forte è, in effetti, il rischio di replicare in altre forme l'errore contenuto nella riforma previdenziale del 1995, quando venne istituita la gestione separata per i collaboratori coordinati e continuativi. Avviata in parallelo alla riduzione delle flessibilità di impiego del lavoro dipendente, la proposta di innalzare la contribuzione a fini pensionistici dei collaboratori a progetto, dei vecchi co.co.co. e delle associazioni in partecipazione ma anche (e incomprensibilmente) del contratto di apprendistato, lungi dall'assicurare a questi lavoratori un trat-

---

<sup>(22)</sup> Cfr. il *Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 2007-2011*, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 luglio 2006, in *Boll. Adapt*, 2006, n. 41.

<sup>(23)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio in Italia: un processo di liberalizzazione?*, cit.

<sup>(24)</sup> Vedi al riguardo la documentazione raccolta in *Boll. Adapt*, 2006, n. 50.

tamento pensionistico adeguato, finirebbe infatti per legittimare e ampliare una area di lavoro dipendente di serie B. Né più né meno appunto di quanto già avvenuto a seguito della Riforma Dini che ha di fatto dato luogo a un processo di normalizzazione (e accettazione sociale) delle collaborazioni fittizie <sup>(25)</sup>.

Così come posto nella legge Finanziaria (e prima ancora nel Dpef 2007-2011) l'innalzamento della aliquota contributiva del lavoro autonomo coordinato e/o associato è, in realtà, un falso problema. Perché se si tratta di forme di lavoro autonomo fittizie esse vanno attratte – attraverso robuste azioni ispettive che però tardano a venire, ma anche mediante adeguati incentivi normativi – nell'area del lavoro dipendente con la relativa contribuzione. Là dove, per contro, non si spiegherebbe un inasprimento contributivo su forme di lavoro autonome genuine, che nulla hanno cioè a che vedere con fenomeni di marginalizzazione e precarizzazione del lavoro.

Ben altra cosa sarebbe, ovviamente, una rivisitazione complessiva delle forme di impiego del lavoro, nel senso già prospettato di ripensare complessivamente le tutele del lavoro, e non solo le aliquote contributive, in funzione del grado di dipendenza economica e di altri parametri oggettivi quali l'anzianità continuativa di servizio presso uno stesso datore di lavoro, le condizioni soggettive e oggettive del lavoratore, le finalità formative o di inserimento del contratto e via discorrendo <sup>(26)</sup>. È la prospettiva, già ricordata, dello «Statuto dei lavori». Una prospettiva che tuttavia, per essere seriamente coltivata, ha un passaggio obbligato. E cioè il completamento della Legge Biagi. A partire dalla fondamentale riforma del sistema degli ammortizzatori sociali. Una riforma di cui da troppo tempo si parla senza che, tuttavia, le ipotesi di revisione prospettate dalle diverse coalizioni di governo si traducano poi in fatti concreti <sup>(27)</sup>.

**5. Abrogare la Legge Biagi – e con essa, inevitabilmente, tutto il pacchetto Treu, che di fatto non esiste più ed è stato integralmente assorbito dalla legge n. 30 – significherebbe in realtà peggiorare drasticamente la situazione di un mercato del lavoro che resta tra i peggiori d'Europa. Demolire uno sforzo più che decennale di modernizzazione e potenziamento del sistema dei servizi per l'impiego. Stravolgere i delicati percorsi di raccordo tra i sistemi della educazione e della formazione professionale e il mercato del lavoro. Incentivare irresponsabilmente l'occupazione irregolare che già oggi riguarderebbe, secondo stime molto incerte, oltre 5 milioni di unità lavorative. Riproporre da capo il rebus dei contratti a contenuto formativo e del nuovo apprendistato che, grazie alla paziente collaborazione delle Regioni e delle parti sociali, stanno poco alla volta diventando il principale canale di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Indebolire uno**

---

<sup>(25)</sup> Per un'analisi complessiva dei provvedimenti in materia di lavoro e mercato del lavoro intervenuti nel corso degli anni Novanta, da una prospettiva critica e funzionale al dibattito circa le attuali prospettive di riforma, si veda D. GAROFALO, *L'iniziativa legislativa in tema di mercato del lavoro nel decennio 1991-2001*, che precede in questa sezione.

<sup>(26)</sup> Per un opportuno approfondimento rinvio a M. TIRABOSCHI, *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio in Italia: un processo di liberalizzazione?*, cit.

<sup>(27)</sup> Rinvio al mio M. TIRABOSCHI, *Il sistema degli ammortizzatori sociali: spunti per un progetto di riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 1105-1121.

strumento contrattuale come il lavoro a tempo parziale che, nel nostro Paese, non è mai decollato, con grave danno per le opportunità di occupazione delle donne. Frenare il processo di bonifica delle collaborazioni fittizie attraverso la modalità operativa del lavoro a progetto. Rendere ancora più difficili e incerti i già deboli e insufficienti processi di esternalizzazione e/o internalizzazione del lavoro. Allontanarci irrimediabilmente, in poche parole, dall'obiettivo di Lisbona dell'aumento del tasso di occupazione regolare che è poi la vera priorità per la competitività del nostro Paese.

Rinunciare a una stabilità come quella proposta dalla Legge Biagi, basata su un sistema di convenienze reciproche piuttosto che su formalistiche e intollerabili imposizioni di legge, ha in realtà un solo obiettivo che poco ha a che fare con il tema della precarizzazione. Riproporre cioè la centralità di un modello di relazioni industriali di tipo conflittuale e antagonista. E con esso archiviare una stagione riformista che, al di là dei pur importanti risultati concreti, ha avuto il merito di porre le basi per la costruzione di un nuovo diritto del lavoro. Un diritto partecipe della cultura industriale perché finalmente capace di coniugare i valori della giustizia sociale con gli altrettanto imprescindibili obiettivi di efficienza e competitività delle imprese.

**Tre anni di Legge Biagi: bilancio e prospettive – Riassunto.** *L'A., muovendo da una prospettiva di bilancio degli esiti attuali della Legge Biagi sul mercato del lavoro si interroga sulla possibile evoluzione del quadro normativo. Ritenuto lo Statuto dei lavori l'unica direttiva perseguibile in chiave di dibattito costruttivo, l'A. verifica tale conclusione attraverso un confronto tra la visione e i valori sottesi all'impianto complessivo della Legge Biagi e il contesto culturale di riferimento – con specifica attenzione al sistema delle relazioni industriali ancora fortemente connotato da tratti antagonisti tra capitale e lavoro – e, successivamente, applica tale analisi alle linee di politica del lavoro delineate dall'attuale governo evidenziandone, così, opportunità e profili di criticità. All'esito, l'A. affronta l'interrogativo di sintesi circa l'opportunità di abrogare la Legge Biagi e, rispondendo in senso negativo, argomenta piuttosto nel senso di un suo completamento come passaggio essenziale per proseguire sulla strada tracciata dalla stagione riformista cui tale provvedimento è riconducibile e che ha avuto, nella ricostruzione prospettata dall'A., il merito fondamentale di aver posto le basi per la costruzione di un diritto del lavoro nuovo capace di coniugare i valori della giustizia sociale con gli obiettivi di efficienza e competitività delle imprese.*

**Three years since the Biagi law: review and prospects (Article in Italian) – Summary.** *This paper provides a review of the Biagi law on the labour market and considers the prospects for future developments in the legal framework. The author argues for the adoption of a Work Statute as the only way forward, and examines this strategy in terms of the vision and values underlying the Biagi reform and the cultural context, with regard in particular to the industrial relations system, that still suffers from elements of antagonism between capital and labour. The paper then applies this analysis to the labour policies adopted by the present government, considering the critical aspects of these policies. The author examines recent proposals for the abrogation of the Biagi law, and responds to such proposals by arguing for the need to complete the reform, since it has the fundamental merit of providing the foundations for the construction of a new system of labour law capable of conciliating social justice with the objectives of efficiency and competitiveness of the enterprise.*