



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

Quaderni Fondazione Marco Biagi

Riccardo Del Punta

**Ricordando Marco Biagi:
il lavoro e le riforme**

2014

Quaderni Fondazione Marco Biagi

ISSN 2239-6985

Registrazione presso il Tribunale di Modena n. 2031 del 03/05/2011

Ricordando Marco Biagi: il lavoro e le riforme

Riccardo Del Punta. Modena: Fondazione Marco Biagi, 2014

© Copyright 2014 dell'autore

ISBN 979-12-81397-06-4

Comitato di direzione

Tindara Addabbo, Francesco Basenghi (Direttore Responsabile), Tommaso M. Fabbri

Comitato scientifico

Marina Orlandi Biagi (Presidente), Tommaso M. Fabbri (Vice Presidente), Tindara Addabbo, Edoardo Ales, Francesco Basenghi, Janice Bellace, Susan Bisom-Rapp, Ylenia Curzi, Luigi E. Golzio, Frank Hendrickx, Csilla Kollonay, Alan Neal, Roberto Pinardi, Ralf Rogowski, Riccardo Salomone, Iacopo Senatori, Yasuo Suwa, Tiziano Treu, Manfred Weiss

Comitato di redazione

Ylenia Curzi, Alberto Russo, Olga Rymkevich, Iacopo Senatori

Editore

Fondazione Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia

Largo Marco Biagi 10, 41121 Modena

Tel. +39 059 2056031

E-mail: fondazionemarcobiagi@unimore.it

RICORDANDO MARCO BIAGI: IL LAVORO E LE RIFORME¹

Riccardo Del Punta

Università di Firenze

Ripensare a Marco Biagi sullo sfondo dei temi attuali del lavoro in Italia può ingenerare una sensazione dalla quale non si vorrebbe separarsi: quella che il tempo trascorso da quel 19 marzo, che tutti ricordiamo con dolore, quasi non sia passato.

Da dove proviene una sensazione del genere? Forse che il tempo, in questi anni, ha rallentato la sua corsa? Si direbbe piuttosto il contrario. E allora rimane un'unica spiegazione possibile: che Marco Biagi avesse saputo davvero guardare lontano, dentro il carattere epocale delle trasformazioni in corso nel mondo del lavoro come portato della globalizzazione e della rivoluzione produttiva e tecnologica, e che avesse compreso come tali trasformazioni stessero cambiando per sempre lo scenario nel quale si era formato il diritto del lavoro “classico”, fondato su cultura dei diritti, tutele standardizzate e inderogabili, propensione al conflitto.

Per cui l'impressione che il tempo non sia passato in fondo è esatta, visto che siamo ancora nel pieno di quel medio periodo sul quale Marco Biagi aveva calibrato le sue previsioni e le sue proposte di riforma.

Egli infatti riteneva – come ha detto e scritto in tante occasioni - che il diritto del lavoro dovesse essere profondamente riformato: e doveva esserlo sotto il segno di una parola che Marco Biagi amava molto, “modernizzazione”, che per lui era sostanzialmente una razionalizzazione, nei termini di una verifica spregiudicata e senza reticenze della funzionalità della disciplina, ossia della sua effettiva idoneità a realizzare, in un ambiente esterno profondamente mutato, i propri obiettivi.

Tali obiettivi restavano illuminati dalla stella polare della protezione del lavoratore, sia individuale che collettiva (Biagi puntava molto sul ruolo strategico delle organizzazioni sindacali). Solo che tale protezione, secondo Biagi, aveva bisogno di essere riorganizzata

¹ Intervento svolto al convegno tenuto a Bologna, l'8 novembre 2013, su iniziativa del Comune di Bologna e della Fondazione Marco Biagi, sul tema “Ricordando Marco Biagi. Il lavoro oggi in Italia: diritti, sviluppo, riforme”.

sulla base di logiche e tecniche nuove, e soprattutto riconciliata con le esigenze di efficienza e competitività del sistema economico.

I concetti che ho appena espresso sono ben riassunti dalle parole che Marco Biagi stesso ebbe a pronunciare in un seminario fiorentino del 18 gennaio 2002, organizzato dall'AIDLASS proprio nel nome di Massimo D'Antona, e dedicato al Libro bianco da poco pubblicato: "Il diritto del lavoro deve affrontare la sfida di un cambiamento che non può essere fatto di aggiustamenti marginali o di piccole opere di manutenzione, ma che deve concretizzarsi in un ripensamento globale di fronte all'imponenza del mutamento, che non può produrre soltanto l'esito di piccole modifiche".

E ancora, negli accenti conclusivi della sua relazione, affrontata con la trepidazione, pur soltanto accennata, di chi si sentiva sul banco degli imputati: "E' convinzione personale molto radicata che il diritto del lavoro non è in discussione nella sua esistenza, ma è in discussione nelle sue tecniche, nei suoi strumenti, e se saprà rinnovarsi vivrà, altrimenti potrà conoscere prospettive anche molto difficili".

L'attualità del pensiero di Marco Biagi si lascia racchiudere, dunque, in un semplice dato di fatto: i temi riformatori che egli ha posto all'attenzione del dibattito pubblico sono tuttora al centro delle agende delle politiche del lavoro europee. E dico europee non a caso, giacché non scopro nulla se ricordo che l'orizzonte di riferimento di Biagi era l'Europa.

Culture com'era del metodo comparatistico, e tendente com'era al pragmatismo anglosassone arricchito da un'emiliana praticità, era logico che egli trovasse nella Comunità un ambiente ideale. L'affinità culturale è divenuta anche politica nel momento in cui l'azione sociale della Comunità ha preso a focalizzarsi sui temi dell'occupazione e del mercato del lavoro. La strategia occupazionale europea, e il metodo di coordinamento aperto fondato sul *benchmarking*, sono diventati così temi prediletti, che Marco Biagi sentiva in sintonia con i suoi progetti riformatori, anche perché chiamavano in causa tecniche regolative nuove, ispirate alla *soft law*.

Il suo europeismo non riscuoteva, peraltro, soltanto consensi. Il problema è che c'erano due Europee, una (in qualche misura immaginaria) fondata sulla proiezione europea della tradizionale cultura garantistica italiana e continentale, ed una (più realistica, anche se non per questo di successo) votata alla modernizzazione economica ed alle riforme del lavoro, tanto da partorire, più tardi, la prospettiva della *flexicurity*. Per taluni, insomma, il diritto del lavoro doveva conquistare l'Europa, magari grazie alla sponda della Corte di Giustizia, mentre per altri dovevamo piuttosto farci conquistare dall'Europa, utilizzandola come leva

della modernizzazione interna. E che la costruzione europea stessa sia poi finita nella palude di una difficile crisi strutturale, non toglie che, nello specifico delle politiche del lavoro, la seconda prospettiva, che era anche quella di Biagi, si sia dimostrata quella più resistente, tanto da essere tuttora all'ordine del giorno, per quanto necessiti di essere continuamente riattualizzata.

Ma basti poi riflettere, a conferma dell'attualità di Marco Biagi, sui principali contenuti delle sue proposte di politica del lavoro.

Sul versante delle *relazioni industriali*: revisione della contrattazione collettiva, in modo da spostarne il baricentro verso i livelli decentrati, i soli ritenuti in grado di garantire la necessaria flessibilità e vicinanza alle problematiche del territorio e delle aziende; sviluppo degli istituti di partecipazione dei lavoratori nell'impresa, nel nome di un paradigma collaborativo e sempre meno conflittuale. Ora, mentre la partecipazione italiana continua ad esserci ad intermittenza, senza fare mai quel salto di qualità che le servirebbe per consolidarsi, la tendenza al decentramento del sistema contrattuale ha trovato un pieno riscontro nei fatti.

Ciò sia nella versione dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, proseguita dal Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013, che in quella, peraltro più controversa, dell'art. 8 della legge n. 148/2011. Quale che sia l'assetto che potrà trovare il sistema – un assetto che avrebbe bisogno, a mio avviso, di un intervento legislativo di sostegno, sia pure in chiave di recezione delle scelte delle parti sociali (ma forse Marco Biagi non avrebbe condiviso questo auspicio) -, resta il fatto che quella verso il decentramento sembra una mossa senza ritorno, nel senso che difficilmente il sistema economico potrà tornare a fare a meno di quella flessibilità che soltanto l'adattamento alle esigenze delle aziende e dei territori può rendere possibile.

Passando alle *regole del lavoro*, c'erano nel cassetto di Marco Biagi sogni che ancora non si sono realizzati, ammesso che giungano mai a realizzarsi, come quello dello Statuto dei lavori, che egli si portava dietro sin dalla collaborazione con Tiziano Treu. Ma c'era poi soprattutto un punto, sul quale Biagi, unitamente ad altri come ad es. Pietro Ichino, aveva un'incondizionata ragione: l'avvento del problema occupazionale, ovvero sia la crisi della crescita e dell'occupazione dovuta alla globalizzazione, costringeva il diritto del lavoro ad un profondo ripensamento, non più nel segno della difesa ad oltranza del posto di lavoro, bensì in quello dell'assistenza al lavoratore, con tutele passive (sostegno al reddito) ma soprattutto attive (promozione occupazionale), nel mercato del lavoro. In altre parole, se

non voleva tradire se stesso, il diritto del lavoro doveva ormai farsi carico, ad eguale titolo, degli occupati e dei disoccupati, né poteva illudersi di arginare il fiume delle trasformazioni economiche con la sola forza del garantismo legislativo. Tra l'altro, in questa focalizzazione sulla carriera del lavoratore, piuttosto che sulla garanzia quasi proprietaria del posto di lavoro, il Biagi coautore del Libro bianco sosteneva, a buon diritto, di essersi rifatto al Rapporto Supiot, *Al di là dell'impiego*, la cui pubblicazione era stata accolta da ampi e trasversali consensi.

Ma come passare dal vecchio al nuovo senza troppi traumi? Marco Biagi era consapevole della necessità di legare la flessibilizzazione delle forme contrattuali, della quale il diritto del lavoro aveva urgente necessità, al rinnovamento degli strumenti di politica del mercato del lavoro, a cominciare dalle speculari riforme dei servizi per l'impiego e degli ammortizzatori sociali.

Le esigenze della politica hanno poi portato il Decreto che, a mio avviso, legittimamente ha portato il suo nome, avendone egli avuto la paternità morale (e trovando personalmente sconcertante che, col pretesto di difenderne il nome, alcuni abbiano voluto disconoscere a Biagi, *post mortem*, niente di meno che la ragione – una ragione impazzita - per la quale era stato ucciso), a privilegiare il primo tempo dell'intervento, rimandando a tempi migliori il secondo.

Ed è stato un primo tempo che, come è noto, piuttosto che portare flessibilità nel cuore della disciplina del rapporto di lavoro (ad es. in quell'art. 18 che allora era ancora un tabù), ha puntato soprattutto (ma non solo: ricordo ad es. la riforma dell'orario di lavoro del 2003) sulla liberalizzazione delle forme contrattuali flessibili, insomma su quella flessibilità che gli economisti definiscono “al margine”; in ciò, peraltro, accentuando tendenze che erano già emerse nella legislazione degli anni '90, in specie nella Legge Treu.

Tale apertura (accompagnata, peraltro, da misure di repressione dell'abusivismo, come l'introduzione della modalità del progetto nelle troppo lassiste collaborazioni coordinate e continuative) ha contribuito a migliorare le *performance* del mercato del lavoro in anni di bassa crescita, ma ne ha altresì favorito le già latenti tendenze dualistiche, in un contesto occupazionale che l'esplosione della crisi recessiva del 2007-2008 ha poi reso ancora più difficile.

Sono convinto, tra l'altro, che l'obiettivo finale della regolazione, secondo Biagi, avrebbe dovuto essere una diffusione capillare della flessibilità anche nell'area del rapporto *standard*, per cui egli avrebbe giudicato la flessibilizzazione “al margine” come una scelta in quel

momento necessaria, ma nel contempo come una tappa intermedia di quell'organica revisione della disciplina, che soltanto una vera modernizzazione dei servizi e degli ammortizzatori avrebbe reso possibile (cito ancora dalla relazione del 2002: "Pensare di toccare l'art. 18 senza parallelamente riordinare, potenziare, rivedere il sistema degli ammortizzatori sociali è assurdo").

Sto quindi per sostenere una tesi che potrebbe far sobbalzare qualcuno. Non ritengo che la Riforma Fornero abbia rappresentato un "tradimento" del programma di Biagi. Essa ha realizzato, certamente, una correzione della linea del Decreto Biagi, nella misura in cui ha cercato di modificare l'assetto delle convenienze delle varie tipologie contrattuali, riducendo il tasso di flessibilità in entrata (soprattutto nel contratto a progetto e nell'associazione in partecipazione, perché viceversa il contratto a termine è stato oggetto di interventi di opposto segno), alleggerendo il regime della flessibilità in uscita (con un art. 18 che è stato completamente riscritto con l'obiettivo di ridurre il costo economico del licenziamento illegittimo), e completando il tutto con una riforma degli ammortizzatori sociali che ne ha elevato la percentuale di copertura e di universalismo. E' ancora al palo, invece, la riforma dei servizi per l'impiego, che peraltro non sarà possibile introdurre con meri tratti di norma, e nelle croniche difficoltà della quale si rispecchiano i fallimenti del decentramento normativo all'italiana.

Della Riforma Fornero, come è noto, si è detto tutto, e quasi sempre in senso critico, per rilevarne imperfezioni ed intempestività rispetto all'andamento recessivo del ciclo economico. Può darsi che queste critiche (che pure non tengono in adeguato conto il contesto dal quale la Riforma è originata, e che disconoscono il tentativo, che essa ha compiuto, di fare di necessità virtù) abbiano una parte di fondamento, ma, al netto delle contingenze, è impossibile non scorgere nella legge n. 92/2012, anche dopo i ritocchi recati dalla legge n. 99/2013, il primo tentativo di ridisegnare il sistema nel nome dello scambio tra una maggiore e più diffusa flessibilità ed una maggiore sicurezza nel mercato.

La prima e pur provvisoria chiusura, in altre parole, di un cerchio che già la Legge Treu aveva iniziato a tracciare, e che era stato poi continuato dal Decreto Biagi. Il senno del poi renderà evidente, a mio giudizio, come le distanze fra queste tre tappe della recente evoluzione del diritto del lavoro italiano siano state (naturalmente non inesistenti né irrilevanti, ma) minori di quanto il prevalere delle (mai troppo deplorate) logiche di posizionamento abbia fatto dire nell'immediatezza dei provvedimenti.

Di questi interventi potranno essere ancora rivisti, anche alla luce delle risultanze del processo di monitoraggio e di valutazione in atto, i contenuti e gli strumenti, ma è improbabile che i futuri regolatori, se e quando verranno (giacché è forse giunto il momento di una tregua normativa, fatte salve operazioni di semplificazione sempre opportune), possano prescindere da questa direzione di fondo.

Ed è una direzione che, per l'essenziale ed a prescindere dai singoli tasselli del quadro, è tuttora quella additata da Marco Biagi, ad ennesima riprova di quanto egli, da “giurista progettuale” quale già era stato il suo maestro Federico Mancini, avesse colto nel segno nell'immaginare il futuro della regolazione del lavoro nell'epoca della globalizzazione.

La profondità della sua semplicità continua a mancarci molto, oggi come allora.